

**STUDI DIFERENSIASI EFEKTIVITAS
PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH
DI KABUPATEN KUDUS**

**TESIS
Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2**

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi
Konsentrasi : Magister Administrasi Publik**



Diajukan oleh :

**SUYONO
D4E000079**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2002**

UPI-PUSTAK-UNDIP	
No. Ref:	P458/T/MAP/C1
Th:	13-1-03

STUDI DIFERENSIASI EFEKTIVITAS PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN KUDUS

Dipersiapkan dan disusun oleh

SUYONO

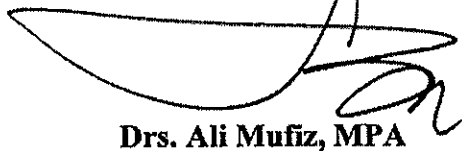
NIM : D4E000079

telah dipertahankan di depan Tim Penguji

pada Tanggal : 21 September 2002

Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji / Pembimbing I



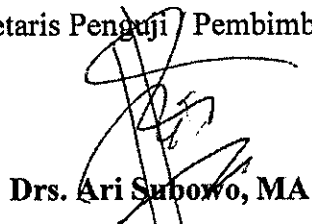
Drs. Ali Mufiz, MPA

Anggota Tim Penguji lain :

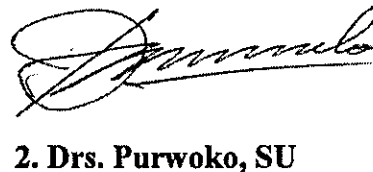


1. Drs. Sundarso, SU

Sekretaris Penguji / Pembimbing II



Drs. Ari Subowo, MA



2. Drs. Purwoko, SU

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan

Untuk memperoleh gelar Magister Sain.

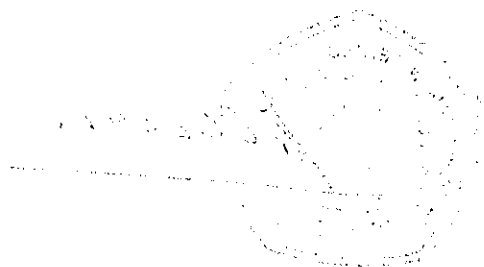
Tanggal : 21 September 2002

Ketua Program Studi MAP

Universitas Diponegoro Semarang



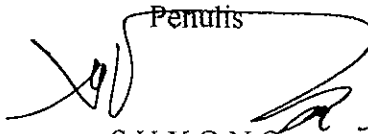
Drs. Y. WARELLA, MPA, PhD



PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini tidak pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi, di dalam tesis ini juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, 21 September 2002

Penulis

SUYONO

DAFTAR ISI

	Halaman
LEMBAR PENGESAHAN	i
PERNYATAAN	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR GAMBAR	vi
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR LAMPIRAN	x
KATA PENGANTAR	xi
ABSTRAK	xiii
INTISARI	xv
 BAB I : PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	16
D. Kegunaan Penelitian	16
 BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	 17
A. Landasan Teori	17
1. Otonomi Daerah	17
2. Efektivitas	22
3. Efektivitas pelaksanaan otonomi daerah	35
4. Faktor - faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan otonomi daerah	38
5. Pemberdayaan aparatur daerah	41

6.	Struktur organisasi	50
7.	Kemampuan keuangan daerah	63
8.	Hubungan antara pemberdayaan aparatur daerah dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah	70
9.	Hubungan antara struktur organisasi dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah	72
10.	Hubungan antara kemampuan keuangan daerah dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah	76
11.	Hubungan antara pemberdayaan aparatur daerah dengan kemampuan keuangan daerah	78
12.	Hubungan antara struktur organisasi dengan kemampuan keuangan daerah	80
13.	Hubungan antara pemberdayaan aparatur daerah, struktur organisasi dan kemampuan keuangan daerah dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah	81
B.	Hipotesis	82
1.	Hipotesis verbal	82
a.	Hipotesis Mayor	82
b.	Hipotesis Minor	83
2.	Model Geometri	83

BAB III : METODE PENELITIAN	
A. Perspektif pendekatan penelitian	85
B. Ruang lingkup penelitian	85
C. Lokasi penelitian	86
D. Variabel penelitian	86
1. Definisi konseptual	87
2. Definisi operasional	88

E. Jenis dan sumber data	90
F. Instrumen penelitian	90
G. Populasi dan teknik pengambilan sampel	91
H. Teknik pengumpulan data	93
I. Teknik analisis data	93

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

A. Hasil penelitian	97
1. Efektivitas pelaksanaan otonomi daerah	97
2. Pemberdayaan aparatur daerah	110
3. Struktur organisasi	123
4. Kemampuan keuangan daerah	136
B. Pembahasan hasil penelitian	141
1. Uji normalitas	141
2. Uji validitas dan reliabilitas	142
3. Uji hipotesis tunggal	145
4. Uji hipotesis ganda	148
C. Diskusi	151

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	164
B. Saran	167

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN DAFTAR PERTANYAAN

DAFTAR GAMBAR

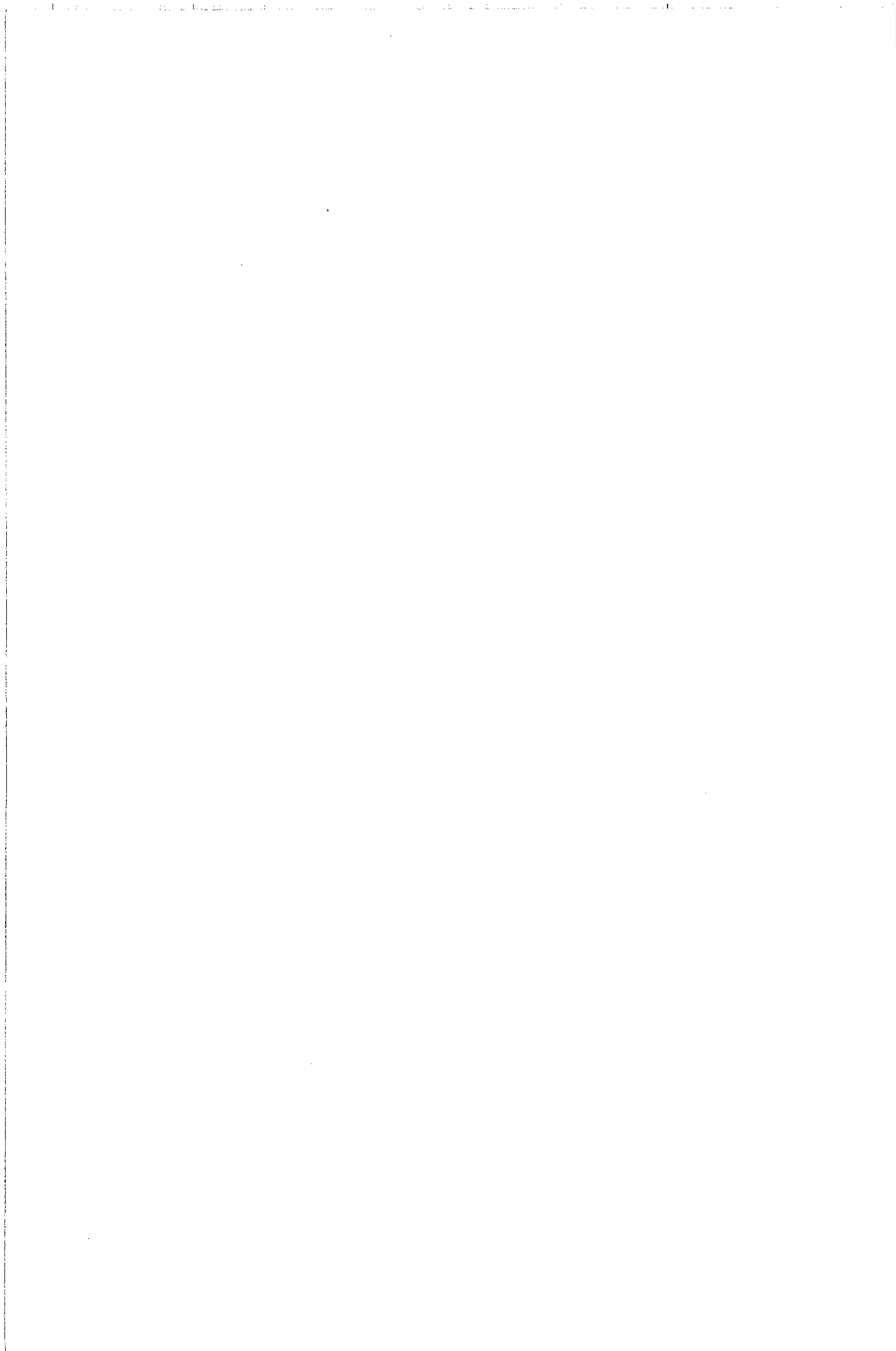
Gambar	Halaman
1 Model Hipotesis Geometri	84

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
I. 1 Realisasi Penerimaan Daerah Kabupaten Kudus Tahun Anggaran 1990/1991 – 1999/2000	7
III. 2 Variabel, Dimensi dan Indikator Penelitian	88
III. 3 Skor Jawaban Responden	90
IV. 4 Indikator Hasil Kerja Sesuai Rencana	98
IV. 5 Indikator Kualitas Hasil Kerja	99
IV. 6 Indikator Kemampuan Menyelesaikan Pekerjaan	100
IV. 7 Indikator Kemampuan Memperbaiki Hasil Kerja	101
IV. 8 Indikator Waktu dalam Penyelesaian Kerja	102
IV. 9 Indikator Jumlah Pegawai dalam Menyelesaikan Kerja	103
IV. 10 Indikator Kemampuan Mengelola Dana untuk Proyek	104
IV. 11 Indikator Kemampuan Memanfaatkan Sarana dan Prasarana	105
IV. 12 Indikator Kesesuaian Penyelesaian Kerja dengan Standar	106
IV. 13 Indikator Kepuasan Terhadap Hasil Kerja	107
IV. 14 Indikator Kemampuan Mengatasi Masalah	108
IV. 15 Indikator Kesesuaian Kualitas Kerja dengan Standar	109
IV. 16 Indikator Komposisi Pendidikan Formal Pegawai	110
IV. 17 Indikator Tunjangan Penyelesaian Kerja dengan Kursus	112
IV. 18 Indikator Keikutsertaan Pegawai dalam Kursus	113
IV. 19 Indikator Pemahaman Pegawai Terhadap Program Kerja	114
IV. 20 Indikator Pemahaman Pegawai Terhadap Tugas dari Atasan	115
IV. 21 Indikator Pemahaman Terhadap Pelaksanaan Otonomi	116
IV. 22 Indikator Kesesuaian Beban Kerja dengan Keahlian	118
IV. 23 Indikator Tanggungjawab Unit Kerja Terhadap Tugas	119

IV. 24	Indikator Sikap Pimpinan Terhadap Cara Kerja Pegawai	120
IV. 25	Indikator Kreativitas Pegawai Menyelesaikan Tugas	121
IV. 26	Indikator Kesiediaan Pegawai Bekerja di luar Jam Kerja	122
IV. 27	Indikator Kesesuaian Personil dengan Beban Kerja	126
IV. 28	Indikator Kesesuaian Tugas Unit Kerja dengan Pegawai	127
IV. 29	Indikator Kemudahan Memperoleh Informasi Program Kerja	128
IV. 30	Indikator Ketersediaan Informasi tentang Program Kerja	128
IV. 31	Indikator Keterlibatan Pegawai dalam Berpendapat	129
IV. 32	Indikator Keterlibatan Pegawai dalam Perencanaan Tugas	130
IV. 33	Indikator Kesesuaian Beban Kerja dengan Prosedur	131
IV. 34	Indikator Kesiediaan Pegawai dalam Mematuhi Prosedur	131
IV. 35	Indikator Tingkat Fleksibilitas dalam Mempercepat Kerja	132
IV. 36	Indikator Keterkaitan Tugas Antar Unit dalam Penyelesaian Kerja	133
IV. 37	Indikator Frekuensi Kerjasama Antar Unit Kerja	134
IV. 38	Indikator Keseuaian Dana dengan Jumlah Proyek	136
IV. 39	Indikator Kecukupan Dana dalam Membiayai Kegiatan Proyek	137
IV. 40	Indikator Income Dana dalam Mendukung Pendapatan Daerah	138
IV. 41	Indikator Keperluan Penambahan Dana Proyek	139
IV. 42	Hasil Analisis Uji Normalitas terhadap Distribusi Variabel Penelitian	141
IV. 43	Hasil Analisis Item Instrumen Efektivitas Pelaksanaan Otonomi Daerah	142
IV. 44	Hasil Analisis Item Instrumen Pemberdayaan Aparatur	143
IV. 45	Hasil Analisis Item Instrumen Struktur Organisasi	144
IV. 46	Hasil Analisis Item Instrumen Kemampuan Keuangan	145

IV. 47	Hubungan antara Variabel Pemberdayaan Aparatur, Struktur Organisasi, Kemampuan Keuangan dengan Efektivitas Pelaksanaan Otonomi Daerah	146
IV. 48	Hubungan secara bersama-sama antara Variabel Pemberdayaan Aparatur, Struktur Organisasi, dan Kemampuan Keuangan dengan Efektivitas Pelaksanaan Otonomi Daerah	148
IV. 49	Uji beda Anova Kruskal Wallis	
IV. 50	Koefisien Mean antara Unsur Penunjang, Unsur Staf, dan Unsur Pelaksana	150



DAFTAR LAMPIRAN

1. Daftar Pertanyaan
2. Daftar Pengolahan Hasil Penelitian
3. Surat Permohonan Ijin Penelitian
4. Surat Rekomendasi Research Survey



KATA PENGANTAR

Teriring rasa syukur Alhamdulillah kami panjatkan ke hadirat Allah SWT, atas petunjuk, rahmat dan hidayahNya, penulisan Tesis yang berjudul “STUDI DIFERENSIASI EFEKTIVITAS PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN KUDUS” dapat terselesaikan dengan baik.

Tesis ini dibuat sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar/derajat Sarjana Strata 2 pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Konsentrasi Magister Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Terselesainya penyusunan tesis ini tidak semata hasil kerja kami sendiri, tetapi berkat bantuan dari banyak pihak. Untuk itu tidaklah berlebihan apabila dalam kesempatan ini kami sampaikan terima kasih kepada :

1. Bapak Drs. H. Ali Mufiz, MPA dan Bapak Drs. Ari Subowo, MA yang telah memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan tesis ini;
2. Bapak dan Ibu Pengelola Program, Dosen dan Staf Sekretariat Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang;
3. Bapak Bupati Kudus yang telah memberi kesempatan dan bantuan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan serta telah memberi ijin melakukan penelitian di lingkungan Pemerintah kabupaten Kudus;
4. Bapak dan Ibu Pejabat Struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kudus yang telah bersedia menjadi responden dalam pelaksanaan penelitian ini.

Disadari bahwa tesis ini masih banyak kelemahan dan kekurangannya, untuk itu kritik dan saran guna penyempurnaannya masih penulis harapkan.

Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini meskipun sedikit dapat memberikan manfaat bagi yang berkepentingan maupun Pemerintah Kabupaten Kudus.

Semarang, September 2002

Penulis

SUYONO

ABSTRACT

Act no. 22/1999 of the Regional Government and Act no. 25/1999 of the Central and Regional Finance Balancing are the bases of the democratic organization in the regional government system. It is caused by regional government received wide autonomy and that of responsible to handle general activities of the government and social services.

Implementation of the regional autonomy started effectively on January 1, 2001 emerge such problems as low competence in human resource, unstructured regional organization suitable to the regional need and competence, and low capacity in the regional finance.

Aim of the research is firstly to know whether there is significance influence among efficient use of the employees, organizational structure, and financial capacity to the effectiveness of the implementation or regional autonomy. Secondly, it is to know whether there is distinct differentiation between the regional employee job units in relation to the effectiveness level of the implementation of regional autonomy.

This research applies analysis of product moment correlation and analysis of Kruskal Wallis anova variant. The result shows that :

1. There is a significance influence between the variables-efficient use of the employees, organizational structure, and financial capacity-to the effectiveness of the implementation of the regional autonomy.

2. There is not a direct influence between variables-the regional financial capacity and the effectiveness of the implementation of regional autonomy.
3. There is a distinct difference between the regional employee job units in relation to the effective level of the implementation of regional autonomy.

Results of the research shows that the variable-efficient use of the employee- has the highest influence to the implementation of regional autonomy compare with the variable organizational structure and financial capacity. It shows that human factor decides the capability of an aorganization. On the other hand, organizer job unit (regional departement) has the most dominant role in relation to the implementation of regional autonomy compare with the role of staff and supporting elements.

INTISARI

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merupakan landasan penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah yang demokratis karena pemerintah daerah diberi otonomi yang luas dan bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah yang secara efektif baru dimulai tanggal 1 Januari 2001 dijumpai adanya permasalahan antara lain masih lemahnya sumberdaya aparatur, belum tersusunnya struktur organisasi perangkat daerah yang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah serta masih rendahnya kemampuan keuangan daerah.

Tujuan penelitian ini pertama adalah untuk mengetahui apakah ada pengaruh antara pemberdayaan aparatur, struktur organisasi dan kemampuan keuangan terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah. Tujuan kedua adalah apakah ada perbedaan yang tegas diantara unit kerja perangkat daerah dalam kaitannya dengan tingkat efektivitas otonomi daerah.

Dengan menggunakan teknik analisis korelasi product moment dan analisis varian anova Kruskal Wallis menunjukkan hasil sebagai berikut :

1. Secara bersama-sama terdapat pengaruh yang signifikan antara variabel pemberdayaan aparatur, struktur organisasi dan kemampuan keuangan terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah;
2. Tidak ada pengaruh secara langsung antara variabel kemampuan keuangan daerah dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah;
3. Terdapat perbedaan yang tegas diantara unit kerja perangkat daerah dalam kaitannya dengan tingkat efektivitas pelaksanaan otonomi daerah.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel pemberdayaan aparatur mempunyai pengaruh yang paling besar terhadap pelaksanaan otonomi daerah dibandingkan dengan variabel struktur organisasi dan kemampuan keuangan. Hal ini menunjukkan bahwa faktor manusia sangat mendukung keberhasilan suatu organisasi. Sementara itu disisi lain bahwa unit kerja unsur pelaksana (Dinas Daerah) mempunyai peran yang paling dominan dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah jika dibandingkan dengan peran unsur staf dan unsur penunjang.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu hal yang menonjol selama pemerintahan orde baru adalah terjadinya kesenjangan antara kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah daerah. Dengan adanya kesenjangan tersebut telah memunculkan adanya tuntutan sejumlah daerah untuk memperoleh otonomi yang lebih luas atau bahkan tuntutan untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini terjadi sebagai akibat berkembangnya tingkat kesadaran masyarakat yang menilai bahwa pembangunan yang bersifat sentralistis tidak dapat diandalkan lagi dalam usaha mencapai sasaran pembangunan yang sesuai dengan kehendak rakyat, sehingga menyebabkan terjadinya krisis berkepanjangan yang membawa dampak terhadap seluruh aspek dan tatanan kehidupan bangsa.

Situasi demikian telah melahirkan suatu ide atau pemikiran yang berkembang dalam bentuk reformasi di segala aspek kehidupan bernegara dan berbangsa. Dampak reformasi itu sendiri telah menimbulkan pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralistis ke arah sistem pemerintahan yang desentralistis dengan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam wujud "*otonomi*" yang luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta, prakarsa, dan aspirasi masyarakat sendiri sesuai dengan kondisi, potensi dan keanekaragaman wilayahnya.

Salah satu perwujudan dari reformasi di bidang pemerintahan tersebut adalah dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Secara garis besar tujuan pemberian otonomi kepada daerah menurut kedua undang-undang tersebut adalah meliputi **Pertama**, agar daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, **Kedua**, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan.

Selanjutnya menurut Smith sebagaimana dikutip oleh Hidayat (2000:79) menjelaskan bahwa tujuan otonomi dibedakan menjadi dua sudut kepentingan, diantaranya adalah :

1. Kepentingan pemerintah pusat

Dari sudut pandang kepentingan pemerintah pusat, bahwa tujuan pemberian otonomi daerah meliputi pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik, dan mewujudkan demokrasi sistem pemerintahan di daerah.

2. Kepentingan pemerintah daerah

Dari sudut pandang kepentingan pemerintah daerah, tujuan pemberian otonomi daerah meliputi **Pertama**, "*Political equality*", yaitu lebih membuka kesempatan kepada masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal, **Kedua**, "*Local accountability*", yaitu meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakatnya, **Ketiga**, "*Local*

responsiveness”, yaitu mempermudah antisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Namun demikian dalam pengimplementasian kedua undang-undang tersebut masih sering dijumpai adanya berbagai permasalahan yang cukup serius yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Pada tingkat daerah, termasuk Pemerintah Kabupaten Kudus permasalahan yang timbul adalah disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya seperti faktor manusia sebagai aparatur pelaksana, faktor organisasi dan manajemen dalam hal ini struktur organisasi yang diterapkan, dan faktor kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan otonomi daerah.

Kaho (1997:61) menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat 4 (empat) faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilannya, yaitu : **Pertama**, faktor manusia, **Kedua**, faktor keuangan, **Ketiga**, faktor peralatan, dan **Keempat**, faktor organisasi dan manajemen. Dengan memperhatikan faktor manusia sebagai subyek pelaku atau penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan daerah agar mekanisme pemerintahan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan yang diharapkan perlu didukung dengan manusia yang baik. Atau dengan kata lain bahwa tanpa manusia pelaksana yang baik tujuan yang diharapkan dari proses mekanisme dalam sistem pemerintahan daerah dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah tidak akan terwujud.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, kenyataan menunjukkan masih terdapat adanya kesan pemerintah pusat yang menganggap bahwa sumber daya manusia di daerah belum siap dan belum mampu untuk melaksanakan otonomi daerah yang telah dilimpahkannya. Hal ini sudah barang tentu akan berpengaruh terhadap sikap dan mental aparatur pelaksana daerah yang selama ini hanya melaksanakan petunjuk dari pemerintah pusat saja. Untuk itu pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Kabupaten Kudus dengan segala usahanya telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kemampuan individu aparatur melalui pemberdayaan aparatur daerah. Hal ini dilakukan berdasarkan anggapan bahwa salah satu fungsi pokok pemerintah daerah adalah melaksanakan pemberdayaan (*empowerment*), di samping fungsi pelayanan dan pembangunan (Rasyid, 1998:12).

Adapun tujuan pemberdayaan aparatur dimaksud adalah untuk membentuk aparatur daerah yang baik. Pengertian baik disini meliputi (a) memiliki mentalitas atau moral yang baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat (*public servant*), dan sebagainya; (b). memiliki kecakapan atau kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Zainun (1986:9) menyebutkan bahwa betapapun baiknya sarana dan prasarana (sumberdaya manajemen selain manusia) yang dimiliki organisasi (baca : pemerintah) tidak akan banyak memiliki arti bagi tercapainya tujuan (efektivitas) organisasi jika tanpa ada unsur manusianya. Dengan demikian dapat dikatakan pula bahwa faktor manusia perlu didayagunakan agar menjadi tenaga kerja yang profesional, baik untuk jangka pendek maupun jangka panjang sebagai investasi (*human investment*) bagi organisasi pemerintah daerah.

Selanjutnya Silalahi (1995:4) mengatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, sumber daya manusia merupakan salah satu kunci penentu keberhasilan pelaksanaannya. Apabila otonomi daerah yang diharapkan dapat meningkatkan kemampuan dan mendorong kemandirian daerah otonom tetapi tidak tersedia sumber daya manusia yang bermutu sudah barang tentu tidak akan dapat mendukung pelaksanaan otonomi daerah, sehingga pemberian otonomi daerah sebagai pelimpahan wewenang justru akan memberatkan dan menambah beban pemerintah daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu perlu dilakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia secara bertahap dan berkesinambungan.

Permasalahan lain yang berkaitan dengan faktor organisasi dan manajemen adalah berupa penyerahan wewenang pemerintah pusat yang luas kepada pemerintah daerah yang berakibat pada penataan organisasi pemerintah daerah melalui penggabungan beberapa instansi vertikal yang pada implikasinya telah menyebabkan terganggunya motivasi kerja aparatur sebagai akibat dari hilangnya jabatan aparatur yang bersangkutan. Atau dengan kata lain, diintegrasikannya beberapa kantor departemen menjadi dinas daerah Kabupaten/Kota sebagai akibat dari penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah telah menjadi tanggung jawab dan kewenangan daerah yang bersangkutan untuk mengurusinya. Penyerahan urusan tersebut timbul sebagai akibat adanya berbagai tuntutan perubahan terhadap paradigma administrasi publik yang dititikberatkan pada keseimbangan peran pemerintah untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Tuntutan akan pemerintahan yang baik itu muncul seiring dengan proses menemukaenali

kembali tugas-tugas yang lebih tepat ditangani oleh pemerintah pusat (*reinventing government*) dan tugas mana yang lebih efektif dan efisien ditangani oleh pemerintah daerah yang langsung menyentuh kepentingan masyarakat.

Disamping itu timbulnya penekanan bahwa otonomi daerah lebih banyak tertumpu pada daerah, maka konsekuensinya adalah tidak terhindarkannya lagi restrukturisasi organisasi dalam arti bakal terjadi pengembangan organisasi secara besar-besaran. Oleh karena itu dalam struktur organisasi mutlak dikembangkan manajemen organisasi secara profesional, baik yang menyangkut pembagian kerja, desentralisasi kewenangan, formalitas dan koordinasi. Dengan demikian maka kebutuhan struktur organisasi pemerintah daerah memegang peranan penting dalam pelaksanaan otonomi daerah yang bersangkutan untuk disesuaikan dengan besarnya tugas dan tanggung jawab yang dilimpahkannya.

Hal lainnya yang berkaitan dengan kemampuan keuangan daerah bagi setiap kegiatan pemerintahan dalam pengimplementasian pelaksanaan otonomi daerah adalah masalah pengelolaan keuangan daerah juga merupakan salah satu faktor yang sangat penting. Kenyataan menunjukkan bahwa sampai saat ini banyak penerimaan daerah yang potensial masih dikuasai oleh pemerintah pusat dan propinsi. Hal ini akan berakibat terhadap signifikansi kebutuhan pemerintah daerah dalam pembiayaan penyelenggaraan otonomi daerah dengan upaya peningkatan sumber penerimaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dengan melihat implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah saat ini, kondisi kemampuan keuangan daerah dapat dikatakan cukup rendah. Atau dengan kata lain

ketergantungan keuangan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat sangat tinggi. Hal ini terlihat dari besarnya kontribusi sumbangan dan bantuan dari pemerintah pusat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Kudus dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir (1901/1991-1999/2000) yang masih dominan seperti terlihat pada tabel berikut ini.

TABEL I.1
Realisasi Penerimaan Daerah Kabupaten Kudus
Tahun Anggaran 1990/1991-1999/2000
(juta rupiah)

TAHUN	JENIS PENERIMAAN						Total APBD
	SIAP*	PAD	Sumbangan	Bantuan	BHP/BHBP	Pinjaman	
1	2	3	4	5	6	7	8
1990/1991	496,79	3.459,21	2.310,01	4.375,05	794,11	0	11.435,17
1991/1992	408,16	4.086,87	2.642,33	5.572,35	913,40	0	13.623,11
1992/1993	174,45	4.654,51	3.391,72	6.498,72	1.538,35	0	16.257,75
1993/1994	139,32	5.900,13	4.310,31	6.517,95	2.046,83	0	18.914,54
1994/1995	302,32	6.478,59	4.372,66	7.174,28	2.759,75	4.240,00	25.327,60
1995/1996	521,18	7.489,60	5.809,01	6.919,00	3.722,69	618,27	25.079,75
1996/1997	692,92	8.817,77	5.961,24	7.485,76	5.319,45	721,38	28.993,52
1997/1998	992,03	9.728,65	13.080,82	8.994,37	6.150,81	406,41	39.353,09
1998/1999	1.543,35	10.788,69	34.895,38	8.994,37	4.573,87	0	60.795,66
1999/2000	1.820,73	11.897,88	48.581,08	12.725,66	5.446,03	0	80.471,38

Sumber : Dipenda dan Bagian Keuangan Setda Kabupaten Kudus, Perhitungan APBD, 1990/1991-1999/2000 (diolah)

Keterangan *) sisa anggaran tahun lalu

Tabel di atas dapat menjelaskan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Kudus yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, laba perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah selama kurun waktu 1990/1991-1999/2000 memberikan kontribusi terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kudus rata-rata sebesar 26,36% per tahun dengan tingkat pertumbuhan rata-rata 14,83% per tahun. Peranan sumbangan dan bantuan pemerintah pusat dalam keseluruhan penerimaan APBD Kabupaten Kudus selama periode analisis masih merupakan komponen penerimaan daerah yang paling

dominan yaitu dengan rata-rata sumbangan sebesar 29,52% pertahun dengan tingkat pertumbuhan rata-rata sebesar 48,02% per tahun, dan rata-rata bantuan sebesar 28,88 per tahun dengan tingkat pertumbuhan rata-rata sebesar 13,40% per tahun. Sedangkan penerimaan bagian daerah yang berasal dari bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak telah memberikan kontribusi terhadap APBD Kabupaten Kudus rata-rata sebesar 10,79% per tahun dengan tingkat pertumbuhan rata-rata sebesar 26,46% per tahun.

Kondisi yang demikian dapat pula dikatakan bahwa komponen-komponen penerimaan daerah seperti apa yang telah disebutkan itu kontribusinya sangatlah besar pengaruhnya terhadap kemampuan keuangan daerah yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Kudus sebagai penjabaran kegiatan pemerintahan dan pembangunan dalam menunjang efektivitas pelaksanaan otonomi daerah.

Berkaitan dengan hal itu Kaho (1995:61) menjelaskan bahwa bagi kehidupan suatu negara, masalah keuangan negara sangat penting. Semakin baik kondisi keuangan suatu negara, maka akan semakin stabil pula kedudukan pemerintah dalam negara itu. Namun sebaliknya apabila keuangan negara itu kacau, maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam penyelenggaraan segala kewajiban yang diberikan kepadanya. Demikian juga halnya bagi pemerintah daerah, keuangan merupakan masalah penting bagi pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.

Selanjutnya Pamudji (1982:62) mengemukakan bahwa keuangan daerah inilah merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri, kemampuan dalam arti sampai seberapa jauh daerah dapat menggali sumber-sumber keuangannya guna membiayai keperluan-keperluan sendiri tanpa semata-mata menggantungkan diri pada bantuan dan atau subsidi pemerintah pusat.

Keberadaan perangkat daerah sebagai pengemban misi terwujudnya efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kudus mutlak diperlukan, baik melalui peranan, tugas, dan fungsi perangkat daerah pada masing-masing unit organisasi kerjanya. Namun dalam kenyataannya tingkat kinerja dari tiap-tiap unit organisasi pemerintah daerah terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah terdapat ketidaksamaan atau perbedaan kontribusinya. Untuk itu perlu dilakukan studi penelitian atas perbedaan kontribusi dimaksud guna dilakukan upaya-upaya perbaikan kinerja masing-masing unit organisasi demi terwujudnya efektivitas pelaksanaan otonomi daerah.

Apabila ditinjau dari fungsi organisasi, keberadaan perangkat daerah Kabupaten Kudus terbagi dalam 3 (tiga) kategori, yaitu sebagai unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 19 Tahun 2000 tentang Organisasi dan Tatakerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kudus, Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 20 Tahun 2000 tentang Organisasi dan Tatakerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Kudus, Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 21 Tahun 2000 tentang Organisasi dan Tatakerja Dinas, dan Peraturan Daerah

Kabupaten Kudus Nomor 22 Tahun 2000 tentang Organisasi dan Tatakerja Kecamatan dan Kelurahan, unit organisasi yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Kudus adalah sebanyak 27 unit.

Adapun unit organisasi pemerintah daerah tersebut, apabila dikelompokkan menurut fungsinya adalah sebagai berikut :

1. Unsur organisasi staf, terdiri dari :
 - a. Sekretariat daerah
 - b. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
2. Unsur organisasi pelaksana, terdiri dari :
 - a. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan
 - b. Dinas Kesehatan
 - c. Dinas Pertanian
 - d. Dinas Pekerjaan Umum
 - e. Dinas Pendapatan Daerah
 - f. Kantor Catatan Sipil dan Kependudukan
 - g. Kantor Lingkungan Hidup
 - h. Kantor Perhubungan dan Pariwisata
 - i. Kantor Perindustrian Perdagangan dan Koperasi
 - j. Kantor Tenaga kerja dan Transmigrasi
 - k. Rumah Sakit Umum Daerah
 - l. Kecamatan (9)
3. Unsur organisasi penunjang, terdiri dari :
 - a. Badan Koordinasi Perencanaan Pembangunan Daerah
 - b. Badan Pengawas Fungsional
 - c. Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat
 - d. Kantor Polisi Pamong Praja
 - e. Kantor Pengolah Data dan Arsip Daerah

Bertolak dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti faktor manusia, faktor struktur organisasi, dan faktor kemampuan keuangan daerah sebagai penyebab tingkat keefektivitasannya. Oleh karena itu, dalam penelitian ini faktor-faktor dimaksud akan dijadikan bahan pengkajian dalam penelitian ini. Ketiga faktor tersebut dipandang

sebagai determinan utama penentu yang akan membawa konsekuensi terhadap terwujudnya efektivitas pelaksanaan otonomi daerah. Selain itu, penelitian ini akan mengungkap perbedaan atau ketidaksamaan tingkat kinerja masing-masing unit organisasi pada ketiga unsur organisasi (staf, pelaksana, dan penunjang) dalam kontribusinya terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kudus.

Kabupaten Kudus dan kabupaten/kota seluruh Indonesia saat ini sedang memasuki tahun pertama pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang nuansanya jauh berbeda dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, sehingga cukup menarik untuk diteliti sebagai upaya evaluasi sebuah kebijakan yang efektif atau tidak.

Atas dasar uraian di atas, maka dalam penelitian ini akan mengambil judul *“Studi Diferensiasi Efektivitas Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Kudus”*.

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Terjadinya perubahan paradigma dari sentralistis ke arah desentralistis dan otonomi yang luas telah membawa konsekuensi terhadap penataan kembali kewenangan dan kelembagaan di tingkat pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berorientasi kepada pelayanan masyarakat, kesejahteraan rakyat dan demokratisasi. Sejalan dengan itu diperlukan adanya upaya peningkatan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan otonomi daerah sesuai dengan prinsip-prinsip *“good governance”* dan *“clean government”* dengan memperkuat kemampuan aparatur pemerintah daerah, kemampuan institusional, dan kemampuan keuangan melalui penggalan sumber-sumber pendapatan daerah yang potensial.

Disadari pula bahwa pelaksanaan otonomi daerah lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokratisasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, termasuk yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Kudus. Di sisi lain selama lebih kurang tiga puluh tahun, daerah tingkat II (Kabupaten) dipandang masih belum mampu untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri oleh pemerintah pusat dan pemerintah propinsi, sehingga dengan diberikannya kewenangan yang luas berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dalam pelaksanaannya menghadapi permasalahan yang cukup kompleks.

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan pada latar belakang masalah tersebut di atas, masalah-masalah dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kudus dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Kurangnya sosialisasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah kepada pemerintah daerah, sehingga banyak pemerintah daerah yang belum sepenuhnya siap untuk menerima dan melaksanakan kedua undang-undang tersebut.
2. Masih dirasakan kurangnya keikhlasan pemerintah pusat dalam menyerahkan seluruh kewenangan pemerintahan selain kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan dan agama kepada pemerintah daerah, sehingga banyak pedoman normatif berupa kebijakan yang dibuat saling

berbenturan satu sama lain di samping penyampaiannya kepada daerah yang begitu lambat.

3. Kurang siapnya pemerintah Kabupaten dalam menerima penyerahan urusan pemerintahan yang begitu luas dan secara tiba-tiba, sehingga dalam pelaksanaannya ada pemikiran yang penting diterima dan dilaksanakan, soal kekurangan-kekurangannya dapat dibenahi sambil jalan.
4. Terbatasnya kemampuan sumberdaya aparatur pemerintah daerah terutama dari segi kualitas jika dibandingkan dengan tantangan pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab.
5. Kurangnya pengalaman pemerintah Kabupaten dalam menyusun struktur organisasi perangkat daerah yang efisien dan efektif sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah. Hal ini dapat terjadi karena selama ini struktur organisasi perangkat daerah dibuat dan disusun secara seragam oleh pemerintah pusat, di mana pemerintah daerah hanya tinggal melaksanakannya saja.
6. Menurunnya motivasi kerja aparatur pemerintah atau Pegawai Negeri Sipil yang kehilangan jabatan struktural eselon V (lima) sebagai konsekuensi diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang pedoman Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah yang telah menghapus keberadaan jabatan struktural eselon V.
7. Kecilnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sehingga sampai saat ini tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat masih sangat tinggi dalam penyediaan dana untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan

dan pembangunan atau dengan kata lain bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat masih sangat dominan.

8. Dengan masih dikuasainya sumber-sumber penerimaan daerah yang potensial oleh pemerintah pusat dan pemerintah propinsi, akan berakibat pada kinerja pemungutan meskipun Pemerintah Kabupaten telah berupaya secara maksimal untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS), namun jumlahnya masih sangat kecil.

Atas dasar identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, maka masalah pokok dalam efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kudus dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Masih lemahnya sumber daya manusia aparatur, baik ditinjau dari tingkat pendidikan yang dimiliki aparatur yang bersangkutan, maupun dari tingkat kemampuan aparatur itu sendiri seperti pemahaman aparatur terhadap program kerja, kecakapan atau ketrampilan aparatur, dan tanggung jawab pekerjaan. Dugaan peneliti adalah bahwa hal-hal yang berkaitan dengan sumber daya manusia aparatur daerah seperti apa yang telah diuraikan di atas sangat perlu untuk diidentifikasi guna memberdayakan aparatur daerah yang “tidak berdaya” menjadi kekuatan sumber daya manusia yang mampu mendukung efektivitas pelaksanaan otonomi daerah.
2. Belum tersusunnya struktur organisasi perangkat daerah yang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi dalam menunjang struktur organisasi yang benar-benar efektif dan efisien. Dugaan ini muncul karena karakteristik struktur organisasi tiap-tiap unit kerja adalah berbeda antara satu dengan lainnya, terutama

hal-hal yang berkaitan dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi itu sendiri dalam mengoperasionalkan kegiatan organisasi yang telah digariskan organisasi yang sering kali berseberangan dengan praktek di lapangan.

3. Rendahnya kemampuan keuangan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) melemahkan pembiayaan penyelenggaraan otonomi daerah. Dugaan ini muncul karena dengan masih rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri pajak daerah, retribusi daerah, laba perusahaan daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah terhadap total Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) jika dibandingkan dengan besarnya penerimaan daerah yang berasal dari kontribusi sumbangan dan bantuan pemerintah pusat selama ini justru akan menyebabkan semakin “tidak mandiri” kemampuan keuangan daerah dalam membiayai “otonomi” penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Kudus sebagai bentuk derajat kemandirian atau desentralisasi keuangan daerahnya.

Bertitik tolak dari hal tersebut dan menyadari betapa pentingnya faktor pemberdayaan sumber daya manusia, faktor struktur organisasi dan manajemen, serta faktor kemampuan keuangan bagi Pemerintah Kabupaten Kudus dalam rangka mewujudkan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah agar menjadi daerah yang lebih berdaya, mandiri, kreatif, menjamin pluralitas dan proaktif dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, maka perlu untuk melakukan identifikasi terhadap hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan tersebut. Maka perumusan masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut *“Apakah efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kudus dipengaruhi oleh faktor-faktor pemberdayaan*

aparatur daerah, struktur organisasi dan kemampuan keuangan daerah ?” dan “Seberapa besar tingkat diferensiasi efektivitas dari masing-masing unit kerja atau perangkat daerah terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kudus ?”.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi dan perumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Menguji hubungan antara pemberdayaan aparatur daerah, struktur organisasi dan kemampuan keuangan daerah dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kudus.
2. Menemukan perbedaan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di antara unit kerja atau perangkat daerah (unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang) di Kabupaten Kudus.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan berguna untuk :

1. Bahan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten Kudus dalam rangka melakukan kebijakan-kebijakan dalam pelaksanaan otonomi daerah.
2. Memperluas khasanah pengkajian tentang efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kudus, khususnya hal-hal yang menyangkut pemberdayaan aparatur daerah, struktur organisasi dan kemampuan keuangan daerah.
3. Sebagai bahan informasi bagi instansi terkait dan pihak-pihak lainnya dalam melakukan penelitian lebih lanjut.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan disampaikan beberapa kerangka dasar teori sebagai landasan penulis dalam melakukan penelitian yang berkaitan dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah beserta definisi dari faktor-faktor yang mempengaruhinya, seperti pemberdayaan aparatur daerah, struktur organisasi dan kemampuan keuangan daerah yang dijadikan obyek dan variabel penelitian ini.

A. Landasan Teori

1. Otonomi daerah

Otonomi daerah sebagai perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori "*areal division of power*" yang membagi kekuasaan secara vertikal sesuatu negara. Pada sistem ini kekuasaan negara terbagi antara "pemerintah pusat" di satu pihak dan "pemerintah daerah" di lain pihak.

Pemberian otonomi kepada daerah ini bahwasanya didasarkan atas alasan-alasan sebagai berikut : (a) semakin langkanya sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pelayanan publik dan pembangunan, (b) mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam pelaksanaan pembangunan (Andrew, 1996:3-4).

Hal tersebut mengandung pengertian bahwa daerah sebagai salah satu perangkat penyelenggaraan pemerintah di daerah yang mempunyai hak, wewenang dan tanggung jawab dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berkewajiban untuk mengantisipasi kemauan dan tekad pemerintah pusat dalam mewujudkan tujuan seperti apa yang dilimpahkannya.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan karena daerah (Propinsi/ Kabupaten/ Kota) dipandang lebih tahu perasaan, aspirasi, potensi dan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat di daerahnya.

Selanjutnya Muchsan (2000:109) mengatakan bahwa otonomi yang bertanggung jawab merupakan perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lebih lanjut Sujamto dalam Kaho (2001:18) dijelaskan bahwa esensi dari otonomi yang nyata dan bertanggung jawab adalah sebagai berikut :

- a. Otonomi daerah itu harus riil atau nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang diberikan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.
- c. Otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak.
- d. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan (*doelmatigheid*) di samping aspek pendemokrasian. Oleh karena itu pemberian otonomi kepada daerah tidak seluas-luasnya. Keleluasannya ditentukan oleh pertimbangan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Jadi dari waktu ke waktu tidak harus selalu diperluas, akan tetapi dapat diperluas dan dapat pula dipersempit berdasarkan pertimbangan daya guna dan hasil guna apabila daerah itu benar-benar ternyata tidak lagi memenuhi persyaratan sehingga tidak mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- e. Dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, asas dekonsentrasi bukan sekedar dianggap sebagai komplemen atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan (*medebewin*).
- f. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus dapat menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkuat negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.

Kebijakan pemberian otonomi kepada daerah telah menimbulkan berbagai konsekuensi bagi daerah untuk melakukan reorientasi ataupun pergeseran corak aktivitasnya, khususnya dalam meletakkan kedudukan dan peran

pemerintah daerah dalam melaksanakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Untuk itu, dengan otonomi daerah diharapkan aparatur di daerah kualitasnya semakin meningkat dan sensitif terhadap kebutuhan masyarakat yang memerlukan pelayanan secara efektif dan efisien.

Dalam implementasi pelaksanaan otonomi daerah tersebut sangatlah ditentukan oleh faktor-faktor yang mempengaruhi, seperti kemampuan aparatur daerah, partisipasi masyarakat, kemampuan sumber daya non manusia dan sebagainya. Dengan kata lain pemerintah daerah sebagai suatu organisasi dalam dirinya juga akan melekat unsur-unsur sebagai berikut (Sunggono, 1994:121) :

- a) Organisasi senantiasa mempunyai tujuan.
- b) Organisasi mempunyai kerangka (*structure*).
- c) Organisasi mempunyai sumber keuangan.
- d) Organisasi mempunyai cara yang memberikan kecakapan bagi anggotanya untuk melaksanakan kerja mencapai tujuan tersebut.
- e) Di dalam organisasi terdapat proses interaksi hubungan kerja antara orang-orang yang bekerjasama mencapai tujuan bersama.
- f) Organisasi mempunyai pola kebudayaan sebagai dasar cara hidupnya.
- g) Organisasi mempunyai hasil-hasil yang ingin dicapainya.

Berpijak dari pemikiran tersebut, maka dapat diketahui bahwa dalam proses bagaimana tujuan-tujuan organisasi pemerintah daerah yang akan diwujudkan dalam konteks di atas, tidak terlepas dari keterlibatan perilaku dari para aktor, termasuk juga fasilitas, budaya, serta faktor-faktor lainnya yang dapat mempengaruhi proses implementasinya.

Berkaitan dengan hal itu, Iglesias dalam Kaho (1995:59) mengemukakan bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah ditentukan oleh beberapa persyaratan, diantaranya adalah sebagai berikut :

- (a) *Resource* ... termasuk di dalamnya sumberdaya manusia (aparatur) dan sumberdaya non manusia (dana, sarana, perlengkapan, dan sebagainya).
- (b) *Structure* ... yaitu berkaitan dengan peranan dan hubungan organisasional yang berhubungan dengan program.
- (c) *Technology* ... berkaitan dengan pengetahuan dan perilaku yang dimiliki badan-badan yang mendukung kegiatan organisasi.
- (d) *Support* ... menunjuk kepada dukungan secara keseluruhan dari setiap aparatur yang terlibat dalam pencapaian tujuan organisasi.
- (e) *Leadership* ... kepemimpinan merupakan faktor yang dominan yaitu menunjuk kepada kemampuan dalam memanfaatkan masukan secara kritis.

Lebih lanjut Kaho (1995:60-63) melihat adanya 4 (empat) faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, yaitu :

- (a) Manusia pelaksananya harus baik.
- (b) Keuangan harus cukup dan baik.
- (c) Peralatannya harus cukup dan baik.
- (d) Organisasi dan manajemennya harus baik.

Bertolak dari beberapa pendapat tersebut, apabila dikaitkan dengan fokus penelitian, maka dapat dirumuskan konsep otonomi daerah sebagai wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat yang bertujuan untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Terdapat tiga faktor yang sangat menentukan dalam mengimplementasikan pelaksanaan otonomi daerah, diantaranya adalah **Pertama** faktor organisasi dan manajemen, dan **Kedua** faktor sumberdaya manusia sebagai pelaksana kebijakan otonomi daerah, dan **Ketiga** faktor keuangan.

2. Efektivitas

Manajemen organisasi (baca : manajemen pemerintahan) yang baik oleh sebagian besar orang atau masyarakat sering dikonotasikan sebagai manajemen yang memiliki kemampuan mengorganisasi dan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia dalam rangka mencapai dan memelihara suatu tingkat kinerja yang efektif. Kata kunci pengertian ini adalah kata efektif yang didasarkan pada keberhasilan organisasi diukur melalui konsep efektivitas.

Berkaitan dengan hal itu, Steers (1985:205) mengemukakan bahwa :

Efektivitas sebagai kebutuhan mendapatkan dan memanfaatkan sumber daya dalam usaha mengejar tujuan organisasi dan kriterianya meliputi kemampuan menyesuaikan diri atau keluwesan, produktivitas, kepuasan kerja, kemampuan nirlaba atau hasil yang dicapai dan pencapaian sumber daya yang menunjang terwujudnya tujuan organisasi.

Kemudian Siagian (1997:20) mengatakan bahwa :

Orientasi efisiensi, efektivitas, dan produktivitas digunakan "senapas" berarti suatu organisasi harus berusaha mewujudkan secara simultan, dimana efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya, dana, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atau jasa dengan mutu tertentu tepat pada waktunya.

Dalam hal ini berarti efektivitas sebagai orientasi kerja menyoroti empat hal, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Sumber daya, dana, sarana dan prasarana yang dapat digunakan yang batasannya sudah ditentukan.
2. Jumlah dan mutu barang atau jasa yang harus dihasilkan telah ditentukan.
3. Batas waktu untuk menghasilkan barang atau jasa tersebut sudah ditetapkan.

4. Tatacara atau prosedur yang harus ditempuh untuk menyelesaikan tugas sudah dirumuskan.

Berbagai konsep efektivitas yang ditawarkan sangatlah berbeda antara satu orang dengan yang lainnya. Hal ini sangat tergantung dari kerangka acuan dan sudut pandang yang digunakan dalam memberikan definisi terhadap konsep efektivitas tersebut. Sebagai contoh, bagi seorang pelaku bisnis memandang efektivitas organisasi dihubungkan dengan keuntungan dari investasi yang dilakukan. Bagi seorang manajer produksi, efektivitas dikaitkan dengan kuantitas dan kualitas produk yang dihasilkan. Lain halnya bagi seorang psikolog, efektivitas profesinya mungkin dapat diukur dari banyaknya keluhan atau kasus kejiwaan yang dikonsultasikan.

Dalam kamus bahasa Indonesia efektivitas diartikan sebagai keberhasilan atas usaha dan tindakan. Organisasi pemerintahan yang orientasinya adalah pelayanan pada masyarakat (*public service*), maka efektivitas dapat diartikan sesuatu dayaguna dan hasilguna dari setiap pelayanan yang diberikan.

Gaetner dan Ramnarayan dalam Gomes (2000:163) menjelaskan bahwa :

Efektivitas dalam suatu organisasi bukan suatu benda, atau suatu tujuan, atau suatu karakteristik dari output atau perilaku organisasi, tetapi cukup suatu pernyataan dari relasi-relasi di dalam dan diantara jumlah yang relevan dari organisasi tersebut. Suatu organisasi yang efektif adalah yang dapat membuat laporan tentang dirinya dan aktivitas-aktivitasnya menurut cara-cara dalam mana jumlah-jumlah tersebut dapat diterima suatu keprihatinan penuh mengenai efektivitas menghendaki suatu pemahaman mengenai mengapa dan untuk siapa perangkat jumlah garis bawah diproduksi dan mengenai pandangan dan logika institusional yang mendukung laporan ini bagi para pengikutnya.

Selanjutnya Rivanto (1985:113) mengatakan bahwa efektivitas adalah seberapa baik pekerjaan yang dilakukan, sejauhmana seseorang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini berarti, apabila sesuatu pekerjaan dapat diselesaikan sesuai dengan perencanaan, baik waktu, biaya maupun mutunya, maka pekerjaan itu akan dapat dikatakan efektif. Selain itu suatu organisasi berusaha untuk mempertahankan bagi dirinya tingkat fleksibilitas yang diperlukan agar organisasi dapat menyesuaikan diri terhadap perubahan-perubahan, baik dalam dirinya sendiri maupun lingkungan luar.

Pembahasan mengenai efektivitas seperti dikemukakan di atas apabila dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi daerah, bahwasanya cakupan efektivitas ini dihadapkan pada konsep yang sangat kompleks dan luas. Efektivitas yang dimaksud pada penelitian ini lebih memperhatikan pada tingkat keberhasilan atau tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Proses pencapaian tujuan dan sasaran tersebut mencakup lingkup organisasi pemerintah daerah dan unit-unit kerjanya.

Sepintas dapat dikatakan bahwa konsep efektivitas didefinisikan berdasarkan suatu kerangka acuan tertentu, yang mana apabila ditampilkan akan berbeda antara satu dengan yang lainnya karena pada dasarnya suatu organisasi termasuk pemerintah daerah memiliki perbedaan dalam karakteristik maupun dalam visi dan misi. Oleh karena itu dalam rangka penelitian ini akan dibangun pengertian serta definisi yang dapat diterima secara umum dan dapat digunakan untuk mengungkapkan dimensi-dimensi yang relevan dan perlu pada organisasi

yang bersifat umum, artinya berlaku baik pada organisasi birokrasi pemerintah dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Efektivitas organisasi pemerintah daerah yang demikian dapat diartikan sebagai pencapaian tujuan sesuai dengan rencana yang dibuat berdasarkan kebijaksanaan pemerintah daerah. Efektivitas organisasi seperti itu dapat dilihat sejauhmana pemerintah daerah mampu melaksanakan seluruh tugas pokoknya atau mencapai semua sasaran. Banyak pemikir yang mengalami kesulitan untuk memberikan definisi konsep yang generalis sifatnya. Karena keefektifan dapat memberikan pengertian ganda yaitu efektivitas organisasi dan efektivitas sumber daya yang tersedia dalam organisasi seperti pemerintah daerah, demikian pula konsekuensi pengukurannya juga akan bervariasi atau bermacam-macam persepsi dan hasilnya juga akan berbeda pula.

Dalam penelitian ini pendekatan ukuran efektivitas yang univariasi akan digunakan dengan pertimbangan bahwa pendekatan tersebut mudah dan kriteria yang dipakai untuk melakukan pengukuran lebih mudah dilakukan secara empiris. Dalam penelitian kualitatif, suatu konsep harus mampu dijelaskan berdasarkan kriteria-kriteria yang dapat diukur secara empirik di lapangan.

Gooman dan Pennings dalam Robbins, (1990:50) mengemukakan terdapat 30 (tiga puluh) kriteria mengenai efektivitas organisasi sebagai berikut :

- 1) Efektivitas secara keseluruhan.
- 2) Tingkat produktivitas yaitu kuantitas barang atau jasa yang dihasilkan.
- 3) Efisiensi yaitu penggunaan secara optimal sumber daya yang tersedia.
- 4) Tingkat keuntungan yang diperoleh.
- 5) Kualitas produk.
- 6) Tingkat kecelakaan yang terjadi.
- 7) Pertumbuhan dalam besaran aset dan aktivitas.

- 8) Kemangkiran anggota atau karyawan.
- 9) Pergantian atau masuk keluarnya pegawai.
- 10) Kepuasan kerja yang dialami seluruh karyawan.
- 11) Tingkat motivasi yang dimiliki karyawan.
- 12) Moral atau semangat juang dalam bekerja.
- 13) Kontrol atau pengawasan yang dilakukan.
- 14) Konflik yang terjadi, baik antar individu atau kelompok.
- 15) Penyesuaian organisasi terhadap perubahan lingkungan.
- 16) Perencanaan dan penetapan tujuan yang akan dicapai.
- 17) Konsensus mengenai tujuan yang akan dicapai.
- 18) Internalisasi tujuan organisasi agar diketahui oleh seluruh anggota organisasi.
- 19) Peranan dan norma yang berlaku di dalam organisasi.
- 20) Ketrampilan interpersonal manajerial.
- 21) Ketrampilan supervisor.
- 22) Manajemen informasi dan komunikasi.
- 23) Kesiapan organisasi untuk mencapai visi dan misi.
- 24) Pemanfaatan lingkungan bagi kepentingan organisasi.
- 25) Evaluasi yang dilakukan oleh pelanggan.
- 26) Tingkat stabilitas organisasi.
- 27) Nilai sumber daya manusia yang dimiliki.
- 28) Partisipasi dan pengaruh yang digunakan bersama.
- 29) Penekanan pada pelatihan dan pengembangan.
- 30) Penekanan pada performa atau kinerja organisasi.

Selanjutnya Campbell dalam Steers, (1977:46-48) mengemukakan mengenai 19 (sembilan belas) ukuran efektivitas yang dapat dipergunakan sebagai berikut :

- 1) Efektivitas keseluruhan yaitu sejauhmana organisasi melaksanakan seluruh tugas pokoknya atau mencapai semua sasarannya.
- 2) Kualitas yaitu mutu dan jasa atau produk primer yang dihasilkan oleh organisasi.
- 3) Produktivitas yaitu kualitas atau volume dari produk atau jasa yang dihasilkan organisasi.
- 4) Kesiagaan yaitu penilaian menyeluruh sehubungan dengan kemungkinan bahwa organisasi mampu menyelenggarakan suatu permintaan atau tugas khusus dengan baik apabila diminta.
- 5) Efisiensi yaitu perbandingan terbaik dalam pemakaian sumber daya untuk suatu unit produk yang dihasilkan.

dipahami pula perspektif efektivitas sebagai kerangka dari tingkatan analisis dalam suatu organisasi (Gibson, et al, 1995:29), sebagai berikut :

- 1) Efektivitas individual yaitu unit analisis yang paling dasar dengan fokus pada kinerja atau tingkat produktivitas orang per orang dalam suatu organisasi.
- 2) Efektivitas kelompok yaitu jumlah kontribusi efektivitas individu dalam suatu unit kerja atau satuan organisasi tertentu.
- 3) Efektivitas organisasi yaitu keseluruhan kinerja individu maupun kelompok yang secara bersama dan simultan melakukan serangkaian kegiatan untuk mencapai suatu sasaran atau tujuan tertentu.

Dari pembahasan tersebut kiranya dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pencapaian tujuan adalah merupakan kriteria yang paling banyak digunakan untuk menentukan efektivitas suatu organisasi. Etzioni dalam Lubis dan Huseini (1987:54-55) mengemukakan bahwa :

Efektivitas organisasi dapat dinyatakan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuan atau sasaran. Berdasarkan pendapat ini efektivitas merupakan suatu konsep yang sangat penting karena mampu memberikan gambaran mengenai keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai sasarnya.

Selanjutnya Indrawijaya (1989:228) mengukur efektivitas dari unsur yaitu produktivitas (dalam arti ekonomi), tekanan-stres (dibuktikan dengan tingkat ketegangan dan konflik), dan fleksibilitas (kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan perubahan intern dan ekstern). Lebih lanjut Duncan dalam Indrawijaya (1989:229) mengemukakan ada tiga unsur dalam efektivitas organisasi, yaitu **Pertama**, efisiensi (jumlah dan mutu dari hasil organisasi berbanding dengan masukan sumber), **Kedua**, keseimbangan dalam sub sistem sosial dan antar personal, dan **Ketiga**, antisipasi dan persiapan untuk menghadapi perubahan.

Menurut Kats dan Kahn dalam Steer (1985:135) bahwa untuk memastikan keberhasilan akhir suatu organisasi harus dapat memenuhi tiga persyaratan perilaku penting, yaitu meliputi :

- (1) Organisasi harus mampu membina dan mempertahankan suatu armada kerja yang mantap, terdiri dari personil rampil.
- (2) Organisasi harus dapat menikmati prestasi peranan yang dapat diandalkan dari para personilnya, dalam hal ini setiap personil bukan saja dituntut untuk bersedia berkarya, tetapi juga harus melaksanakan tugas khusus yang menjadi tanggung jawab utamanya.
- (3) Para personil harus mengusahakan bertingkah laku yang spontan dan inovatif, dengan demikian setiap personil jangan hanya bertingkah laku secara pasif saja. Bila pendapat tersebut diperhatikan maka syarat pertama yang diajukan berkisar pada masalah keterikatan pada organisasi (menarik dan mempertahankan jumlah personil atau karyawan). Sedangkan persyaratan kedua dan ketiga berhubungan dengan tingkat dan kualitas prestasi kerja dalam organisasi.

Berbagai aspek tersebut merupakan suatu proses yang didasarkan pada perilaku dan struktur organisasi yang kemudian diarahkan pada pencapaian hasil yang diinginkan dengan pusat perhatian pada tingkah laku manusia dalam organisasi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kerangka dasar teori perilaku organisasi ini didukung oleh dua komponen pokok, yaitu individu-individu yang berperilaku dan organisasi formal sebagai wadah dari perilaku tersebut. Atau dengan kata lain, perilaku organisasi adalah studi yang menyangkut aspek-aspek tingkah laku manusia dalam organisasi atau suatu kelompok tertentu. Di mana pada aspek pertama berkaitan dengan pengaruh yang ditimbulkan organisasi terhadap semua manusia, sedangkan aspek kedua lebih berhubungan dengan pengaruh manusia terhadap organisasi.

Selanjutnya Davis dan Newstrom (1993:9-13) menawarkan 4 (empat) konsep dasar yang berkaitan dengan perilaku organisasi sebagai berikut :

Perilaku organisasi berkaitan dengan seperangkat konsep dasar di sekitar hakekat manusia dan organisasi. Dalam kaitannya dengan manusia ada empat asumsi dasar, yaitu : (1) perbedaan individu, (2) orang seutuhnya, (3) perilaku yang termotivasi, dan (4) nilai orang atau martabat manusia. Sedangkan dalam hal organisasi, asumsi yang penting adalah bahwa organisasi merupakan sistem sosial dan dibentuk atas dasar kepentingan bersama.

Dari keempat konsep dasar perilaku organisasi ini apabila dipertimbangkan bersama tentunya akan membentuk perilaku organisasi yang bersifat holistik. Di mana semua isu yang dianalisis hanya dikaitkan dengan keseluruhan situasi yang mempengaruhinya bukan pada hubungannya dengan peristiwa atau masalah secara terpisah. Adanya interaksi yang kompleks tersebut, David (1993:14) mengatakan bahwa penelaahan terhadap perilaku organisasi haruslah dilakukan melalui pendekatan-pendekatan sumberdaya manusia, pendekatan kontingensi, pendekatan produktivitas, dan pendekatan sistem.

Membicarakan masalah produktivitas muncullah situasi yang bertentangan, karena belum adanya kesepakatan umum dari para ahli tentang maksud pengertian produktivitas serta kriterianya dalam mengikuti petunjuk-petunjuk produktivitas, dan belum adanya konsepsi, metode penerapan maupun pengukuran yang bebas kritik.

Hasibuan (1996:126) merumuskan produktivitas sebagai berikut :

“Produktivitas adalah perbandingan antara output (hasil) dengan input (masukan). Jika produktivitas naik ini hanya dimungkinkan oleh adanya peningkatan efisiensi (waktu, bahan, dan tenaga) dan sistem kerja, teknik produksi dan adanya peningkatan ketrampilan dari tenaga kerjanya”.

Secara umum Sinungan dalam Hasibuan (1996:127) mengatakan bahwa pengukuran produktivitas berarti perbandingan yang dapat dibedakan dalam tiga jenis yang sangat berbeda, yaitu :

1. Perbandingan-perbandingan antara pelaksanaan sekarang dengan pelaksanaan secara historis yang tidak menunjukkan apakah pelaksanaan sekarang ini memuaskan, namun hanya mengetengahkan apakah meningkat atau berkurang serta tingkatannya.
2. Perbandingan pelaksanaan antara satu unit (perorangan tugas, seksi, dan proses) dengan lainnya. Pengukuran seperti ini menunjukkan pencapaian secara relatif.
3. Perbandingan pelaksanaan sekarang dengan targetnya, dan inilah yang terbaik, sebab memusatkan perhatian pada sasaran atau tujuan.

Berdasarkan analisis tersebut dapat ditarik kesimpulan, bahwa produktivitas merupakan perbandingan antara keluaran dan masukan serta mengutarakan cara pemanfaatan baik terhadap sumber-sumber dalam memproduksi suatu barang atau jasa.

Indikator efisiensi dapat juga digunakan untuk mengukur efektivitas organisasi. Etzioni dalam Lubis dan Huseini (1985:55) mengemukakan bahwa efisiensi menunjukkan banyaknya input atau sumber yang diperlukan oleh organisasi untuk menghasilkan satu satuan output. Dengan kata lain organisasi dapat dikatakan efisien, apabila suatu organisasi mampu menghasilkan satu satuan output dengan menggunakan sumber yang jumlahnya lebih sedikit dari yang digunakan oleh organisasi lainnya. Namun demikian, perlu digarisbawahi bahwa efisiensi organisasi merupakan sebuah konsep yang bersifat lebih terbatas, dan menyangkut proses internal yang terjadi dalam suatu organisasi. Selanjutnya Komarudin (1989:17) mengatakan, bahwa efisiensi diartikan sebagai suatu

perbandingan terbaik (rasio) antara tindakan-tindakan yang dilakukan (input) dengan hasil yang diperoleh (output).

Istilah maupun konsep mengenai efektivitas juga harus dibedakan dengan efisiensi. Efisiensi mengandung pengertian bagaimana melakukan sesuatu dengan baik (*doing thing right*) atau seperti yang dikemukakan oleh Stoner (1995:9) bahwa efisiensi dapat diartikan sebagai kemampuan untuk meminimisasi penggunaan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan organisasi, sedangkan efektivitas adalah kemampuan untuk menentukan tujuan tertentu yang ingin dicapai (*doing the right thing*).

Berkaitan dengan hal itu, Bintoro (1986:112) mengatakan bahwa efektivitas pada umumnya terkait dengan keberhasilan pencapaian tujuan dan sasaran, sedangkan efisiensi dalam perbandingan yang paling baik antara perubahan atau pemasukan dengan hasilnya.

Kemudian, indikator lain yang digunakan untuk mengukur efektivitas organisasi adalah kepuasan kerja. Tingkat kepuasan kerja dapat saja diperoleh dari imbalan yang diberikan, baik yang berupa materi maupun non materi tetapi dapat juga dari hasil kerja yang dilakukan. Kepuasan kerja seperti ini justru memiliki nilai yang tinggi karena akan timbul dari dalam diri pribadi yang merasa puas dan bangga karena telah berhasil melaksanakan tugas atau pekerjaan dengan baik.

Pembahasan mengenai kepuasan kerja ini perlu didahului oleh penegasan bahwa masalah kepuasan kerja bukanlah hal yang sederhana, baik dalam arti konsepnya maupun dalam arti analisisnya. Hal ini karena kepuasan mempunyai

konotasi yang beraneka ragam. Meskipun demikian tetap relevan untuk mengatakan bahwa kepuasan kerja merupakan suatu acara pandang seseorang, baik yang bersifat positif maupun bersifat negatif tentang pekerjaannya.

Siagian (1997:297) mengatakan bahwa :

“Terlepas dari faktor-faktor apa yang dijadikan sebagai alat pengukur kepuasan kerja, tetap penting untuk mengusahakan agar terdapat korelasi positif antara kepuasan dengan prestasi kerja karyawan. Artinya menjadikan kepuasan untuk memacu prestasi kerja yang lebih baik, meskipun disadari bahwa hal tersebut tidak mudah”.

Selanjutnya Handoko (1991:193) mengemukakan bahwa kepuasan adalah keadaan emosional yang menyenangkan atau tidak menyenangkan, dilihat dari cara pandang pegawai terhadap pekerjaannya. Kepuasan mencerminkan perasaan seseorang terhadap pekerjaan. Hal ini terlihat dalam sikap positif pegawai terhadap pekerjaan dan segala sesuatu yang dihadapi di lingkungan kerjanya.

Lebih lanjut Steers (1985:48) mengatakan bahwa :

Kepuasan merupakan tingkat kesenangan yang dirasakan seseorang atas peranan atau pekerjaannya dalam organisasi. Tingkat rasa puas individu, mereka mendapat imbalan yang setimpal dari bermacam-macam aspek situasi pekerjaan dan organisasi tempat mereka bekerja.

Dengan situasi tempat kerja dan aturan (formalisasi) yang mengatur merupakan faktor yang mempengaruhi pencapaian tujuan tersebut. Kondisi pekerjaan tersebut dapat mencakup lingkup pembagian tugas, kewenangan melaksanakan tugas, dan imbalan yang diterima, sarana dan prasarana yang menunjang tugas pekerjaan yang bersangkutan.

Beberapa pendapat tersebut di atas lebih dipertegas lagi oleh Indrawijaya (1993:88) yang mengemukakan bahwa terdapat beberapa hal yang dapat menimbulkan kepuasan pegawai dalam bekerja, diantaranya adalah sebagai berikut :

- (a) Pekerjaan yang sesuai dengan bakat dan keahlian.
- (b) Pekerjaan yang menyediakan perlengkapan yang cukup.
- (c) Pekerjaan yang menyediakan informasi yang cukup lengkap.
- (d) Pimpinan yang lebih banyak mendorong tercapainya suatu hasil dan tidak terlalu banyak atau ketat melakukan pengawasan.
- (e) Pekerjaan yang memberikan penghasilan yang cukup memadai.
- (f) Pekerjaan yang memberikan tantangan yang cukup untuk lebih mengembangkan diri.
- (g) Pekerjaan yang memberikan rasa aman dan ketenangan.
- (h) Harapan yang terkandung pegawai itu sendiri.

Jadi untuk memperoleh tingkat kepuasan aspek pembagian kerja yang berorientasi pada bakat dan keahlian yang dilengkapi oleh peralatan, ketersediaan informasi yang cukup lengkap serta ditunjang oleh kepemimpinan yang mengutamakan pemberian dorongan (motivasi), pengawasan yang fleksibel, pemberian imbalan yang cukup memadai, pekerjaan yang dapat mengembangkan diri, memberikan rasa aman dan dapat mempunyai harapan di masas mendatang. Tingkat kepuasan yang adapat memenuhi tuntutan yang demikian itu akan dapat mencapai tujuan dengan semaksimal mungkin secara efektif dan efisien.

Dalam rangka penelitian ini, maka dapat dirumuskan konsep efektivitas adalah sebagai kemampuan pemerintah daerah untuk mencapai tujuan baik tujuan keluar yang meliputi pemuatan produk inovasi dan pengembangannya, manfaat dan kepuasan kepada kelompok sasaran, termasuk juga daya adaptasi terhadap perubahan lingkungan eksternal, maupun tujuan ke dalam organisasi pemerintah

daerah yang meliputi kemampuan, kerjasama, kepuasan dan tingkat masuk keluarnya aparatur pemerintah daerah secara keseluruhan.

3. Efektivitas pelaksanaan otonomi daerah

Dengan begitu kompleks dan luasnya cakupan efektivitas dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka makin banyak pula faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas dalam mengimplementasikannya. Hal ini tergantung dari sudut pandang dan titik tolak yang digunakan. Faktor-faktor tersebut biasanya berada dalam suatu lingkungan yang saling pengaruh mempengaruhi. Analisis terhadap faktor-faktor ini dapat dilakukan dengan menggunakan perspektif proses (aktifitas), perspektif metode atau teknik penyelesaian suatu masalah, perspektif aktor (*stakeholder*), dan atau merupakan kombinasi diantaranya.

Penggunaan perspektif tersebut berangkat dari pemikiran bahwa konsep efektivitas pelaksanaan otonomi daerah dapat dipandang sebagai serangkaian kegiatan manajemen pemerintahan yang dilakukan untuk mencapai tujuan otonomi daerah yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Perspektif ini biasanya menganalisis fungsi-fungsi manajemen pemerintahan yang dianggap sebagai faktor yang menentukan suatu pemerintah daerah sukses atau gagal dalam melaksanakan otonomi daerahnya.

Pembahasan mengenai efektivitas pelaksanaan otonomi daerah dihadapkan kepada suatu konsep yang lebih kompleks dan cakupannya lebih luas. Efektivitas dimaksudkan dalam penelitian ini dilihat dari keberhasilan atau tingkat

pencapaian tujuan dan sasaran yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di daerah. Proses pencapaian tujuan dan sasaran tersebut mencakup ruang lingkup organisasi pemerintah daerah dan unit-unit kerja organisasi yang ada di bawahnya.

Jika diperhatikan uraian di atas, maka jelas terlihat adanya hubungan yang sangat erat antara efektivitas (pemerintahan) dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Tegasnya pelaksanaan otonomi daerah dapat menambah efektivitas pemerintahan.

Hal ini menurut Kaho (2001:12) disebabkan karena :

- a) Pemerintahan dilakukan oleh rakyat daerah itu sendiri, jadi dalam prinsipnya yang menentukan politik daerah itu rakyat daerah. Maka dapatlah diharapkan bahwa politik itu akan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah itu jadi juga memenuhi semboyan "pemerintahan untuk rakyat".
- b) Dalam prakteknya, para penguasa pemerintahan daerah adalah putra-putra daerah itu sendiri, setidaknya orang-orang yang sudah cukup lama menjadi penduduk daerah itu sendiri, yang sudah tentu dapat diharapkan lebih mengetahui keadaan-keadaan daerah daripada "orang luar". Akibatnya, para penguasa daerah diharapkan mengetahui pula cara pemerintahan yang tepat bagi daerahnya.

Adapun keuntungan yang diperoleh dengan diterapkannya otonomi daerah secara efektif, antara lain adalah :

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
2. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak dan membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari pemerintahan pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk, karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.

4. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (*differensiasi*) dan pengkhususan (*spesialisasi*) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan atau keperluan dan keadaan khusus daerah.
5. Dengan adanya otonomi daerah, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh wilayah negara, sedangkan yang kurang baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.
6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat.
7. Dari segi psikologis, otonomi daerah dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah, karena sifatnya yang lebih langsung.

Di samping kebaikan seperti tersebut di atas, penerapan otonomi daerah juga mengandung kelemahan yang menunjukkan ketidakefektifan pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Karena besarnya organ-organ pemerintah daerah, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang akan mempersulit koordinasi.
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
3. Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau provinsialisme.

4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama karena memerlukan perundingan yang bertele-tele.
5. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman atau uniformitas dan kesederhanaan.

Dari beberapa uraian tersebut di atas, dalam rangka penelitian ini maka dapat dirumuskan konsep efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebagai kemampuan pemerintah daerah untuk mencapai tujuan pelaksanaan otonomi daerahnya yang meliputi tingkat produktivitas kerja, efisiensi, dan kepuasan kerja aparatur baik dilihat secara kualitatif maupun kuantitatif.

4. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan otonomi daerah

Dari keseluruhan ulasan mengenai pengertian efektivitas pelaksanaan otonomi daerah maupun pada faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan otonomi daerah secara implisit terlihat bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi ini terdiri dari faktor pemberdayaan aparatur daerah, faktor struktur organisasi pemerintah daerah, dan faktor kemampuan keuangan daerah.

Faktor organisasi dan manajemen menunjuk pada ketepatan struktur organisasi dinas-dinas otonomi dalam melaksanakan tugas-tugas yang menjadi wewenangnya. Faktor sumberdaya manusia berkaitan dengan kemampuan aparatur pemerintah daerah dalam menterjemahkan, memanfaatkan sumberdaya dan melaksanakan tugas sesuai dengan kewajiban dan tanggungjawabnya,

sedangkan faktor keuangan berkaitan dengan dukungan atau kemampuan keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan di daerah. Ketiga faktor ini dipandang sebagai determinan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena struktur organisasi, kemampuan sumberdaya aparatur daerah, dan kemampuan keuangan daerah merupakan indikator yang menempati posisi strategis dalam upaya mencapai tingkat efektivitas pelaksanaan otonomi daerah.

Di mana struktur organisasi, kemampuan sumberdaya manusia, dan kemampuan keuangan sangat menentukan lancar tidaknya dan efektif tidaknya mekanisme pelaksanaan otonomi daerah yang pada akhirnya akan mempengaruhi keberhasilan organisasi pemerintah daerah dalam mencapai tujuan dan sasarannya.

Pemberdayaan aparatur daerah sebagai salah satu dimensi yang memiliki peranan strategis dalam upaya pencapaian tujuan pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerahnya, karena dimensi ini menggerakkan titik-titik strategis manajerial yang mampu menggerakkan dan mendorong peningkatan kinerja bagi seluruh unit kerja atau satuan organisasi pemerintah daerah yang ada. Pemberdayaan aparatur daerah merupakan usaha terencana dan sistematis yang dilaksanakan secara berkesinambungan baik bagi aparatur secara individu maupun kolektif, guna mengembangkan daya atau potensi dan kemampuan yang terdapat dalam diri individu dan kelompok untuk pencapaian tujuan organisasi pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Selanjutnya struktur organisasi tidak kalah pentingnya dalam menentukan tingkat efektivitas pelaksanaan otonomi daerah bagi suatu pemerintah daerah, karena dengan struktur organisasi yang terlalu ketat dan kaku seperti tingkat sentralisasi yang tinggi, formalisasi dalam pelaksanaan tugas pekerjaan yang berorientasi pada peraturan dan birokratisasi akan mengakibatkan kekakuan dan ketertutupan dalam iklim kerja pemerintah daerah. Sebaliknya semakin tinggi otonomi dalam arti semakin besar wewenang yang dilimpahkan kepada bawahan secara proporsional, orientasi manajemen mengarah pada aktualisasi kerja para bawahan, karena organisasi pemerintah daerah memberikan keluwesan (*flexibility*) kepadanya untuk memberikan suatu hal yang terbaik kepada pemerintah daerah dimana terlibat dalam setiap kegiatannya. Struktur organisasi ini dibentuk dalam rangka menyediakan kerangka struktural untuk komunikasi dalam rangka menggerakkan pelaksanaan dan mengkoordinasikan tugas-tugas pemerintah secara baik, mempunyai dasar hukum wilayah kewenangan yang dapat dipertanggungjawabkan, penyediaan tata hubungan antar organisasi sehingga pelaksanaan tugas yang seringkali harus didukung secara antar lembaga dapat dilakukan dengan baik.

Dengan diberikannya otonomi daerah, pemerintah daerah memerlukan adanya perubahan dan pengembangan guna menyesuaikan dengan kebutuhan organisasi pemerintah daerah. Di mana pada setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat untuk menunjang pelaksanaan otonomi daerah sebenarnya tidak hanya cukup dengan menampilkan struktur organisasi yang baik dan kemampuan aparatur yang baik, namun haruslah

didukung pula dengan kondisi keuangan yang cukup. Pentingnya keuangan dalam organisasi ditandai dengan semakin kompleksnya kebutuhan yang diperlukan dalam proses produksi dengan kondisi berimbang.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa besarnya biaya yang diperlukan harus diimbangi dengan sumber pendapatan atau penerimaan sendiri. Hal ini berarti menunjukkan bahwa organisasi harus pandai memainkan peran dalam menggali sumber-sumber pendapatan atau mampu mengelola sumber pembiayaan seefisien mungkin. Dengan demikian semua persoalan yang menyangkut pembiayaan dapat diatasi secara efektif dan efisien.

5. Pemberdayaan aparatur daerah

Suatu organisasi (baca : pemerintah daerah) menuntut adanya aparatur daerah yang berkemampuan. Atau dengan kata lain aparatur yang mampu diberdayakan untuk memberikan peranan dan energi baru secara optimal dalam menghasilkan organisasi yang lebih berdayaguna dan berhasilguna. Istilah "pemberdayaan" sering digunakan sebagai terjemahan dari kata "*empowerment*"

Beberapa ahli antara lain Carlzon dalam Cook dan Macaulay (1996:2) mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan pemberdayaan adalah membebaskan seseorang dari kendali yang kaku, dan memberi orang tersebut kebebasan untuk bertanggung jawab terhadap ide-idenya, keputusan-keputusannya, dan tindakan-tindakannya. Sedangkan Carver dalam Clutterback (1995:12) mendefinisikan pemberdayaan sebagai upaya memberi keberanian dan

kesempatan pada individu untuk mengambil tanggung jawab perorangan guna meningkatkan cara kerja mereka dan memberi kontribusi pada tujuan organisasi.

Di sisi lain, Clutter (1995:13) mengemukakan bahwa pemberdayaan dapat diberi berbagai macam definisi antara lain sebagai berikut :

- 1) Upaya menemukan cara baru guna mengkonsentrasikan daya pada tangan orang yang lebih memerlukan guna menjalankan pekerjaannya, mengambil kewenangan, tanggung jawab, sumber daya, dan hak-hak pada tingkatan setiap tugas yang tepat.
- 2) Pendelegasian tanggung jawab untuk mengambil keputusan ke bawah sejauh garis manajemen memungkinkan.
- 3) Pengalihan pengendalian kekuasaan dari manajer kepada pekerja dalam kaitan dengan kegiatan bisnis secara menyeluruh.
- 4) Penciptaan lingkaran-lingkaran di mana orang dapat menggunakan kecakapan dan kemampuannya pada tingkatan yang maksimum guna mencapai tujuan bersama, baik yang berorientasi manusiawi maupun keuntungan.

Selanjutnya menurut Prijo dan Pranarka (1996:72), pemberdayaan diartikan sebagai proses belajar mengajar yang merupakan usaha terencana dan sistematis yang dilaksanakan secara berkesinambungan baik individu maupun kelompok guna mengembangkan daya (potensi) dan kemampuan yang terdapat dalam diri individu dan kelompok.

Lebih lanjut Tjiptono dan Diana (1996:128) mengemukakan bahwa :

Pemberdayaan dapat diartikan sebagai pelibatan karyawan yang benar-benar berarti (signifikan). Dengan demikian pemberdayaan tidak hanya sekedar memiliki masukan tetapi juga memperhatikan, mempertimbangkan, dan menindaklanjuti masukan tersebut apakah diterima atau tidak. Tanpa adanya pemberdayaan, pelibatan karyawan hanyalah merupakan alat manajemen yang tidak ada gunanya.

Pada bagian lain Tjiptono dan Diana (1996:128) mengemukakan bahwa usaha pemberdayaan dimulai dengan :

- 1) Keinginan manajer untuk memberi tanggung jawab kepada karyawan.
- 2) Melatih karyawan mengenai bagaimana cara untuk melakukan delegasi dan menerima tanggung jawab.
- 3) Komunikasi dan umpan balik perlu diperhatikan oleh manajer dari penyelia kepada karyawan.
- 4) Penghargaan dan pengakuan sebagai hasil dari evaluasi perlu diberikan kepada karyawan sebagai tanda penghargaan terhadap kontribusi mereka kepada perusahaan.

Melalui konsep "*Seven Key Points of Empowerment*" Devrye (1994:159) menawarkan tujuh cara yang harus ditempuh manajemen untuk dapat merealisasikan pemberdayaan melalui langkah-langkah sebagai berikut :

- 1) Mengurangi hambatan-hambatan birokrasi yang perlu untuk membuat karyawan lebih bertanggung jawab dan memiliki daya tanggap.
- 2) Membiasakan karyawan untuk menanggapi permasalahan pelanggan dengan berkata "ya" dari pada menolak.
- 3) Memberikan keberanian kepada karyawan untuk mengambil resiko dan belajar dari kesalahan.
- 4) Memberikan dukungan kepada karyawan untuk bekerja dengan benar.
- 5) Memperkenalkan teknik bekerja dan memberikan penghargaan terhadap karyawan yang bekerja dengan baik.
- 6) Menciptakan kondisi dalam pelayanan intern maupun pelayanan kepada masyarakat luar.
- 7) Dalam organisasi saya sendiri, akan ditempuh peningkatan pelayanan.

Dari berbagai definisi tersebut di atas, kiranya dapat diketahui bahwa pemberdayaan berkaitan dengan upaya pemberian daya, wewenang, kekuasaan dari "atasan" kepada "bawahan" dengan tujuan agar kepentingan bersama dapat tercapai secara optimal. Dengan demikian pemberdayaan dilakukan dalam rangka kepentingan bersama bukan satu pihak memanfaatkan pihak lain dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Pengertian "atasan" di sini bukan hanya dalam kaitannya dengan organisasi, tetapi juga dalam kaitan kehidupan berbangsa dan

bernegara. Sedangkan pengertian “bawahan” juga bukan hanya dalam kaitan hirarki keorganisasian melainkan juga dalam kaitan antara memerintah dan diperintah.

Dilihat dari sasaran dan ruang lingkup, pemberdayaan dapat dibedakan menjadi 4 (empat) macam pemberdayaan, yaitu :

1. Pemberdayaan pada individu anggota organisasi atau anggota masyarakat.
2. Pemberdayaan pada tim atau kelompok masyarakat.
3. Pemberdayaan pada organisasi.
4. Pemberdayaan pada masyarakat secara keseluruhan.

Munculnya kesadaran perlunya pemberdayaan, baik pada individu, tim kerja, organisasi maupun masyarakat karena didorong oleh berbagai faktor diantaranya adalah timbulnya perubahan yang sejalan dengan meningkatnya kesadaran manusia akan hak asasinya, perubahan sosial, ekonomi, politik dan budaya yang sangat cepat akibat revolusi komunikasi yang menuntut pengambilan keputusan secara cepat pula, di samping deras arus informasi disertai tersebarnya pusat-pusat informasi yang menyebabkan pola pengambilan keputusan secara terpusat menjadi tidak relevan lagi.

Perubahan yang demikian itu apabila dilakukan oleh banyak orang tentunya akan berpengaruh terhadap situasi dan kondisi organisasi maupun masyarakat secara keseluruhan. Oleh sebab itu maka untuk mengantisipasinya diperlukan pemberdayaan, dalam arti memberikan kesempatan kepada individu sesuai posisinya untuk mengambil inisiatif dan tanggung jawab. Selain itu,

perubahan keadaan yang berjalan dengan cepat perlu diantisipasi dengan pengambilan keputusan yang cepat pula. Dalam keadaan semacam itu, para pimpinan atau manajer puncak tidak akan mampu memutuskan sendiri semua keputusan. Para pimpinan atau manajer puncak harus dapat memilih skala prioritas keputusan yang akan diambilnya sendiri, sedangkan selebihnya perlu didelegasikan kepada bawahannya.

Bahwasanya bawahan tidak akan berani atau tidak dapat mengambil keputusan sendiri apabila tidak pernah diberi kesempatan dan dibiasakan. Bawahan yang tidak diberdayakan pada gilirannya nanti justru akan membebani pimpinan. Dalam keadaan yang seperti sekarang ini, pemberdayaan bawahan merupakan suatu keharusan atau dengan kata lain pendelegasian wewenang untuk mengambil keputusan kepada bawahan dalam rangka pemberdayaan mutlak diperlukan.

Pemberdayaan tidak hanya ditujukan kepada individu ataupun kelompok masyarakat, melainkan kepada organisasi termasuk organisasi pemerintahan. Pemberdayaan organisasi pemerintah dapat dilakukan mendahului atau bersama-sama dengan pemberdayaan yang dilakukan pada masyarakat. Karena tanpa adanya upaya pemberdayaan pada unit pemerintahan yang langsung berhadapan dengan masyarakat, maka pemberdayaan masyarakat tidak akan pernah terwujud.

Pada saat ini pemberdayaan pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Kabupaten/Kota sudah bukan lagi merupakan retorika politik. Kehadiran Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 merupakan contoh nyata mengenai wujud pemberdayaan terhadap pemerintah daerah. Melalui Peraturan Pemerintah

tersebut diserahkan berbagai urusan untuk menjadi urusan rumah tangga daerah "otonomi". Penyerahan urusan tersebut pada hakekatnya adalah kepercayaan dari pemerintah pusat atau pemerintah tingkat atasnya agar daerah mampu mengambil keputusannya sendiri.

Pemberian daya kepada bawahan atau unit pemerintahan yang lebih rendah tidak dapat dilakukan sebebas-bebasnya, karena hal itu akan dapat menimbulkan anarki. Pemberdayaan dilakukan berdasarkan rambu-rambu semacam itu, pemerintah daerah dapat bebas bergerak pada koridor yang telah ditentukan. Proses pemberdayaan terhadap pemerintah daerah yang dijalankan bersama-sama dengan pemberdayaan masyarakat, di dalamnya terdapat pula pemberdayaan terhadap organisasi pemerintahan dan aparatur yang menjalankan organisasi.

Secara nyata upaya pemberdayaan organisasi pemerintah daerah telah dilakukan oleh pemerintah. Hal ini nampak dari adanya jabatan-jabatan fungsional pada setiap bagan struktur organisasi baru. Guna mengisi jabatan fungsional tersebut, dikeluarkan pula Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1974 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil. Akan tetapi keinginan PNS untuk menduduki jabatan fungsional masih sangat terbatas, disamping mereka pada umumnya masih berorientasi struktural, bekerja secara kolektif sehingga kurang mampu bekerja secara mandiri. Selain itu kuatnya budaya tutur yang menyebabkan lemahnya budaya tulis menjadi penyebab lain dari keengganan PNS untuk memegang jabatan fungsional.

Pemberdayaan organisasi pemerintah daerah tidak dapat dilaksanakan apabila tidak disertai dengan pemberdayaan aparatur daerah itu sendiri. Pemberdayaan terhadap aparatur dilakukan guna mengembangkan berbagai bakat yang tersembunyi dari aparatur itu sendiri (Clutterbuck, 1995), ataupun berarti membuka potensi staf yang selama ini tertutup, mendekatkan diri pada pelanggan serta menghilangkan hambatan menuju sukses (Stewart, 1994).

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Rudini (1995:4) mengemukakan mengenai pemberdayaan aparatur dari segi sumber daya manusia, harus ada restrukturisasi organisasi yang melahirkan deskripsi-deskripsi tugas (*job description*) baru dapat merespon perubahan daerah yang semula tidak mandiri (otonom) sekarang menjadi otonom. Selain itu harus ada perbaikan dari postur dan figure kepemimpinan daerah, juga yang tidak kalah penting adalah peningkatan kualitas dan kuantitas dari staf pemerintah daerah.

Selanjutnya Ginanjar (1996:346) mengatakan :

Untuk dapat menangani semua urusan yang telah diresahkan, pemerintah daerah terutama dituntut untuk menata kembali serta memperbaiki struktural dan kelengkapan kelembagaan desentralisasi yang ada, sehingga dapat dan mampu menangani setiap bidang urusan yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya. Penyempurnaan struktur kelembagaan pemerintah daerah tersebut perlu dilakukan melalui (1) Pengembangan struktur jabatan struktural dan fungsional, (2) Penjenjangan karier dan tugas yang diperlukan, (3) Penyederhanaan mekanisme dan administrasi pemerintah bagi pelaksanaan pembangunan di daerah tingkat I dan tingkat II.

Hal tersebut mengisyaratkan bahwa urusan yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II tidak semuanya dapat berjalan mulus tanpa lebih dahulu menata kelembagaan yang ada terlebih-lebih apabila kualitas sumber daya manusia aparatur pemerintah daerah rendah.

Apabila dilihat dari aspek pendidikan, sebagaimana dikatakan oleh Zainun (1985:63) bahwa kemampuan kerja ditentukan oleh mutu pekerjaan yang dapat digambarkan melalui tingkat pendidikan. Dengan demikian yang dimaksud dalam konteks penelitian ini adalah pendidikan dalam arti luas yang meliputi pendidikan formal dan pendidikan non formal.

Salah satu upaya yang dapat meningkatkan pengetahuan kemauan atau sikap dan kemampuan/kapabilitas aparatur daerah adalah dengan melibatkan kedalam proses pendidikan dan pelatihan (Diklat) sebagaimana dikatakan Rasyid dan Syahril (1997:26) yang mengatakan bahwa :

Diklat yang merupakan bagian dari upaya pengembangan sumber daya manusia tidak hanya menekankan aspek fisik (kesegaran atau kesehatan jasmani), tetapi juga menyangkut segi-segi non fisik seperti kualitas kepribadian, kualitas hubungan dengan Tuhan, alam lingkungan dan sesama manusia serta kualitas karya seperti tercermin dalam produktivitas, disiplin kerja, keswadayaan, keswakarsaan dan wawasan masa depan.

Dimensi lain yang berkaitan dengan aspek pemberdayaan daerah adalah pengalaman kerja aparatur daerah itu sendiri. Di mana pengalaman kerja aparatur ini dapat ditunjukkan oleh aparatur daerah dalam mengatasi masalah pekerjaannya tanpa merasa kesulitan dan selalu berusaha memahami program kerja yang telah ditentukan. Dengan demikian pengalaman kerja yang banyak

mengenai berbagai macam program dan pekerjaan akan mempermudah pemberdayaan.

Aspek lainnya adalah kemampuan aparatur daerah. Kemampuan aparatur daerah ini dapat ditunjukkan melalui kecakapan atau ketrampilan, keahlian, inisiatif, tanggung jawab dan kesediaan aparatur daerah dalam mendukung program kerja yang telah ditentukan.

Menurut Gondokusumo (1991:9) bahwa kemampuan seseorang dalam organisasi terdiri dari :

Kemampuan fisik dan mental. Yang termasuk kemampuan fisik adalah keadaan fisik (keadaan kesehatan dan tingkat kekuatan pada umumnya dari aparatur yang bersangkutan serta baik buruknya fungsi biologis dari beberapa bagian tertentu badan).

Selanjutnya Gondokusumo (1991:12) mengatakan bahwa kemampuan mental mencakup bakat, ketrampilan dan pengetahuan. Untuk dapat mengetahui seberapa besar kemampuan seseorang individu dalam kehidupan organisasional menurut Siagian (1983:147) bukanlah suatu pekerjaan yang mudah, mengingat kemampuan yang ditunjukkan oleh para anggota organisasi hanya sebagian dari pada potensi yang terdapat dalam dirinya.

Oleh karena itu sebagai seorang pimpinan organisasi berkewajiban dan bertanggungjawab untuk mengusahakan agar semua potensi yang terpendam dalam diri seorang aparatur perlu diangkat kepermukaan, sehingga dapat dimanfaatkan sepenuhnya dalam kehidupan organisasi. Identifikasi potensi tersebut seharusnya juga diikuti dengan pengembangan pribadi, sehingga potensi itu berubah sifatnya menjadi kemampuan nyata. Dengan demikian dapat

dikatakan bahwa ketiga dimensi tersebut seperti pendidikan, pengalaman dan kemampuan aparatur daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam rangka pemberdayaan aparatur daerah.

Dari beberapa pendapat dan pernyataan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah akan dapat terlaksana dengan baik melalui pemberdayaan aparatur yang harus didahului dengan penataan struktur organisasi yang baik dan berkualitas dengan memperhatikan aspek-aspek seperti pendidikan, pengalaman dan kemampuan (kecakapan) atau ketrampilan (keahlian) aparatur daerah sebagai aktor pelaksana otonomi daerah.

6. Struktur Organisasi

The Liang Gie dalam Hasibuan (1999:34) memberikan definisi struktur organisasi adalah kerangka yang mewujudkan pola tetap dari hubungan-hubungan di antara bidang-bidang kerja, maupun orang-orang yang menunjukkan kedudukan dan peranan masing-masing dalam kebulatan kerjasama.

Selanjutnya Hasibuan (1999:34) mengatakan :

Bahwa struktur organisasi adalah suatu gambar yang menggambarkan tipe organisasi, pendepartemen organisasi, kedudukan dan jenis wewenang pejabat, bidang dan hubungan pekerjaan, garis perintah dan tanggung jawab, rentang kendali, dan sistem pimpinan organisasi.

Dari pengertian tersebut di atas, lebih lanjut Hasibuan (1999:34-35) mengemukakan bahwa struktur organisasi dimaksud akan memberikan informasi tentang :

1. Tipe organisasi artinya struktur organisasi akan memberikan informasi tentang tipe organisasi yang dipergunakan perusahaan, apa *line organization*, *line and staff organization* atau *functional organization*.

2. Departemen organisasi artinya struktur organisasi akan memberikan informasi mengenai dasar departemenan (bagian), apa berdasarkan fungsi-fungsi manajemen, wilayah, produksi, shif, dan lain sebagainya.
3. Kedudukan artinya struktur organisasi memberikan informasi mengenai apa seseorang termasuk kelompok manajerial atau karyawan operasional.
4. Jenis wewenang artinya struktur organisasi memberikan informasi tentang wewenang yang dimiliki seseorang, apa *line authority*, *staff authority*, atau *functional authority*.
5. Rentang kendali artinya struktur organisasi memberikan informasi mengenai jumlah karyawan dalam setiap departemen (bagian).
6. Manajer dan bawahan artinya struktur organisasi memberikan informasi mengenai garis perintah dan tanggungjawab, siapa atasan dan siapa bawahan.
7. Tingkatan manajer artinya struktur organisasi memberikan informasi tentang top manajer, middle manajer, dan lower manajer.
8. Bidang pekerjaan artinya setiap kotak dalam struktur organisasi memberikan informasi mengenai tugas-tugas dan pekerjaan-pekerjaan serta tanggung jawab yang dilakukan pada bagian tersebut.
9. Tingkat manajemen artinya sebuah bagan tidak hanya menunjukkan manajer dan bawahan secara perorangan, tetapi juga hirarki manajemen secara keseluruhan. Semua karyawan yang melapor kepada orang yang sama berada pada tingkat manajemen yang sama, tidak jadi soal dimana mereka ditempatkan dalam organisasi.
10. Pimpinan organisasi artinya struktur organisasi memberikan informasi tentang apa pimpinan tunggal atau pimpinan kolektif atau presidium.

Struktur organisasi memberikan gambaran mengenai keseluruhan kegiatan serta proses yang terjadi pada suatu organisasi. Menurut Child dalam Lubis (1987:120-121) terdapat 4 (empat) komponen dasar yang merupakan kerangka dalam memberikan definisi dari struktur organisasi, yaitu :

1. Struktur organisasi memberikan gambaran mengenai pembagian tugas-tugas serta tanggung jawab kepada individu maupun bagian-bagian pada suatu organisasi.

2. Struktur organisasi memberikan gambaran mengenai hubungan pelaporan yang ditetapkan secara resmi dalam suatu organisasi. Tercakup dalam hubungan pelaporan yang resmi ini banyaknya tingkatan hirarki serta besarnya rentang kendali dari semua pimpinan di seluruh tingkatan dalam organisasi.
3. Struktur organisasi menetapkan pengelompokan individu menjadi bagian dari organisasi dan pengelompokan bagian tersebut menjadi bagian suatu organisasi yang utuh.
4. Struktur organisasi juga menetapkan sistem hubungan dalam organisasi, yang memungkinkan tercapainya komunikasi, koordinasi, dan pengintegrasian segenap kegiatan suatu organisasi baik ke arah vertikal maupun horizontal.

Dari keempat komponen dasar kerangka definisi struktur organisasi tersebut, tiga komponen pertama merupakan elemen-elemen yang bersifat statis, yang sesungguhnya tampak pada organisasi struktur, sedangkan komponen terakhir sulit untuk diimplementasikan karena merupakan elemen yang sifatnya dinamis.

Struktur organisasi yang terlalu ketat atau kaku seperti tingkat sentralisasi yang tinggi, formalisasi dalam pelaksanaan tugas pekerjaan dengan berorientasi pada peraturan dan atau birokrasi akan berakibat kekakuan dan tertutupan dalam iklim kerja organisasi. Sebaliknya semakin tinggi otonomi dalam arti semakin besar wewenang yang dilimpahkan kepada bawahan secara proporsional, orientasi manajemen mengarah kepada aktualisasi kerja para bawahan, karena

organisasi memberikan keluwesan (*flexsibility*) kepadanya untuk memberikan suatu hal yang terbaik kepada organisasi di mana terlibat dalam setiap kegiatannya.

Faktor manusia juga dapat sebagai penentu struktur organisasi. Di mana orang yang terlibat dalam aktivitas suatu organisasi baik sebagai atasan maupun bawahan dapat mempengaruhi struktur organisasi. Fungsi manajer mengambil keputusan yang berhubungan dengan jalur komunikasi dan wewenang serta hubungan antar unit-unit kerja yang berada di bawahnya. Dalam pengambilan keputusan para manajer dipengaruhi oleh kebutuhan sendiri dan lingkungan kerjanya, seperti kemauan dan sikap bawahan, serta motivasi bawahan untuk bekerja. Di samping itu lingkungan luar organisasi juga mempengaruhi struktur organisasi. Organisasi dalam hal ini harus menyediakan mekanisme bagi interaksi reguler dengan masyarakat yang menggunakan jasa organisasi tersebut.

Mintzberg dalam Robbins (1994:304) mengatakan bahwa setiap organisasi mempunyai 5 (lima) bagian dasar yang meliputi :

1. *The operating core*. Para pegawai yang melaksanakan pekerjaan dasar yang berhubungan dengan produk-produk dan jasa.
2. *The strategic apex*. Manajer tingkat puncak yang diberi tanggung jawab keseluruhan untuk organisasi itu.
3. *The middle line*. Para manejer yang menjadi penghubung *operating core* dengan *strategic apex*.
4. *The tecnostructure*. Para analis yang mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan bentuk standarisasi tertentu dalam organisasi.

5. *The support staff*. Orang-orang yang mengisi unit staf yang memberi jasa pendukung tidak langsung kepada organisasi.

Bahwasanya kelima bagian yang bersifat mendasar dalam organisasi tersebut, salah satunya dapat mendominasi suatu organisasi. Hal ini sangat tergantung pada bagian mana yang dapat dikontrol, oleh sebab itu terdapat konfigurasi struktural yang dapat digunakan. Apabila kontrol bertitik berat pada *operating core* (kelompok pelaksanan), maka pembuatan keputusan lebih bersifat "desentralistik".

Konfigurasi ini melahirkan birokrasi yang bersifat profesional (*professional bureaucracy*). Sebaliknya apabila dominasi terletak pada *strategic apex* (kelompok puncak strategis), maka kontrol akan lebih bersifat sentralistik dengan struktur organisasi yang sederhana. Sedangkan apabila *middle line* (pimpinan pelaksana) yang memegang posisi kendali, maka akan dijumpai kelompok-kelompok unit pelaksana yang pada dasarnya bersifat otonom dan organisasi menunjukkan konfigurasi yang *divisional structure* (struktur atas dasar bagian-bagian). Namun apabila *technostructure* yang lebih dominan, maka instrumen kontrolnya adalah standarisasi (pembakuan) dan struktur organisasi yang diberlakukan adalah birokrasi mesin (*machine bureaucracy*). Akhirnya dalam situasi di mana *the support staff* (staf pembantu) pimpinan yang dominan mengatur, maka pengendalian dilakukan melalui penyesuaian bersama (*mutual adjustment*) yang memunculkan *adhocracy* (kepanitiaan).

Dari kelima desain konfigurasi tersebut, pemberdayaan aparatur daerah dalam rangka efektivitas pelaksanaan otonomi daerah lebih cenderung masuk pada kelompok pertama, di mana pembuatan keputusan lebih bersifat desentralisasi dalam upaya menghasilkan barang atau jasa guna memberikan pelayanan yang lebih berorientasi pasar.

Bahwasanya organisasi diperlukan dalam rangka menyediakan kerangka struktur untuk komunikasi dalam rangka menggerakkan pelaksanaan dan mengkoordinasikan tugas-tugas pemerintah secara baik, mempunyai dasar hukum wilayah kewenangan yang dapat dipertanggungjawabkan, penyediaan tata hubungan antar organisasi sehingga pelaksanaan tugas yang sering kali harus didukung secara antar lembaga dapat dilakukan dengan baik.

Dengan diberikannya otonomi kepada daerah, bahwasanya organisasi pemerintah daerah memerlukan adanya perubahan dan pengembangan guna penyesuaian dengan kebutuhan daerah itu sendiri. Kondisi demikian menuntut adanya pengembangan sistem organisasi menuju kesempurnaan sistem kerja yang relevan dengan tujuan kebijakan otonomi daerah. Berkaitan dengan itu perlu diadakan restrukturisasi organisasi dinas-dinas otonomi (pengorganisasian). Karena struktur organisasi merupakan kerangka dasar menyeluruh yang mempersatukan fungsi-fungsi sesuatu organisasi dan menetapkan pola-pola hubungan, peran dan aturan interaksi yang relatif tetap di antara personil yang terlibat dalam suatu organisasi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Asumsi ini tidak lepas dari keterlibatan manajer, dan dalam hal ini para manajer mengetahui bagaimana cara mencocokkan struktur organisasi dengan tujuan.

Gibson (1990:321-338) mengemukakan bahwa untuk mengkaji mengenai struktur organisasi cakupannya meliputi, **Pertama**, pembagian kerja, **Kedua**, desentralisasi kewenangan, **Ketiga**, rentang kendali, **Keempat**, formalisasi, dan **Kelima**, departementasi. Pembagian kerja dalam organisasi memang penting, karena hal tersebut mencerminkan adanya kebersamaan untuk memikul tanggung jawab terhadap tugas yang diberikan. Selain dari itu untuk menghindari adanya kesenjangan di antara para pekerja terhadap tugas dan tanggung jawab serta memperjelas jenis pekerjaan yang harus dikerjakan.

Keharusan adanya pembagian pekerjaan dalam organisasi menurut Robbins (1994:93-94) dalam organisasi terdapat adanya kompleksitas dari pada tujuan, misi, tugas pokok dan fungsi-fungsi suatu organisasi yang memerlukan adanya kemampuan dan pengalaman yang memadai. Padahal di pihak lain para personil memiliki keterbatasan fiik dan pengetahuan.

Sedangkan menurut Stillman (1980:38) pembagian pekerjaan mengandung arti bahwa semua pekerjaan dalam suatu birokrasi (organisasi) dibagi-bagi secara rasional ke dalam unit-unit yan dapat dijalankan oleh seorang individu atau sekelompok individu yang mampu melaksanakan pekerjaan tersebut. Dengan adanya pembagian pekerjaan, semua personil orgaanisasi akan mengerti peran apa yang harus dijalankan olehnya demi tercapainya tujuan organisasi. Selanjutnya Handoko (1991:171-172) mengatakan bahwa pembagian pekerjaan yang terlalu ekstrim dalam suatu organisasi dapat menimbulkan kebosanan, keletihan, monoton, dan kehilangan motivasi.

Steers (1985:71) mengatakan bahwa desentralisasi kewenangan adalah batas perluasan berbagai jenis kekuasaan dan wewenang dari atas ke bawah dalam hirarki organisasi. Dengan demikian pengertian desentralisasi kewenangan terkait erat dengan konsep partisipasi dalam pengambilan keputusan, maka personil tersebut semakin dapat turut serta dalam memikul tanggung jawab atas keputusan-keputusan yang telah ditetapkan tersebut.

Selanjutnya Steers (1985:72) mengemukakan bahwa desentralisasi kewenangan sering menghasilkan perbaikan pada beberapa segi dari efektivitas organisasi, khususnya desentralisasi yang berhubungan dengan meningkatnya komunikasi dua arah yang berbeda. Dengan adanya komunikasi dua arah tersebut, akan mendorong menghasilkan peningkatan inovasi dan kreativitas dalam organisasi. Selain itu dengan desentralisasi akan mendorong pemanfaatan yang optimal dari seluruh jumlah personil yang ada.

Lebih lanjut Gaebler dan Osborne (1995:283-284) terdapat 4 (empat) keuntungan yang diperoleh dari desentralisasi kewenangan, yaitu :

1. Desentralisasi jauh lebih fleksibel dari pada yang tersentralisasi, oleh karena desentralisasi akan memberi respon yang cepat terhadap perubahan-perubahan lingkungan dan perubahan kebutuhan masyarakat.
2. Desentralisasi jauh lebih efektif dari pada sistem sentralisasi karena memberikan peluang partisipasi dari staf atau masyarakat.
3. Desentralisasi jauh lebih inovatif dari pada sentralisasi karena memberikan peluang dan tumbuhnya ide-ide dari bawah dari pelaksana yang berhubungan langsung dengan konsumen atau masyarakat.
4. Desentralisasi menumbuhkan semangat dan moral, komitmen serta produktivitas yang tinggi.

Rentang kendali (*span of managemen = span of control = span of executive = span of authority*) sangat perlu dalam pengorganisasian, kerana berhubungan dengan pembagian kerja, koordinasi dan kepemimpinan seorang pemimpin (manajer) kenapa rentang kendali perlu dalam suatu organisasi ? Rentang kendali perlu dalam suatu organisasi, kerana adanya *limits factor* (keterbatasan) manusia, yaitu keterbatasan, "waktu, pengetahuan, kemampuan dan perhatian."

1. Keterbatasan waktu. Artinya bahwa pada saat yang bersamaan seorang pemimpin tidak dapat melakukan pekerjaan yang beranekamacam. Misalnya pada jam yang sama tidak mungkin manejer mangerjakan dua pekerjaan, karena itu harus di berikan kepada orang lain
2. Keterbatasan pengetahuan, artinya bahwa seorang pemimpin tidak mungkin dapat mengetahui semua pekerjaan dalam perusahaan, karena itu perlu pembagian pekerjaan kepada bawahannya.
3. Keterbatasan kemampuan, artinya bahwa seorang pemimpin perusahaan kemampuannya terbatas, karena itu perlu diadakan batas jumlah bawahan langsungnya.
4. Keterbatasan perhatian, artinya bahwa seorang pemimpin terbatas perhatiannya, ia tidak dapat memperhatikan semua masalah yang dilakukan bawahannya, sehingga perlu diadakan pembatasan jumlah bawahan langsung yang dipimpinnya.

Rentang kendali, adalah jumlah bawahan langsung yang dapat dipimpin dan dikendalikan secara efektif oleh seorang manajer. Rentang kendali seorang pemimpin jumlahnya relatif, tetapi menurut pendapat penulis idealnya antara 3 sampai 9 orang. Faktor-faktor yang membatasi besar-kecilnya rentang kendali, adalah sebagai berikut :

1. Sifat dan terperinci rencana;
2. Latihan-latihan dalam perusahaan;
3. Posisi pemimpin dalam struktur organisasi.
4. Dinamis atau statisnya organisasi.
5. Kemampuan dan handalnya alat komunikasi.
6. Tipe pekerjaan yang dilakukan.
7. Kecakapan dan pengalaman manajer.
8. Tingkat kewibawaan dan energi manajer.
9. Dedikasi dan partisipasi bawahan.

Dalam menganalisis rentang kendali sedikitnya ada tiga faktor penting, yaitu pertama kontak yang diperlukan (*required contact*), kedua tingkat pendidikan dan pelatihan bawahan, dan ketiga kemampuan berkomunikasi (*ability to communicate*). Formalisasi menurut Hage dan Aiken dalam Paramita (1985:37) menyatakan bahwa penggunaan aturan-aturan dalam suatu organisasi itu disebutnya sebagai formalisasi.

Sedangkan Steers (1985:74) mengemukakan bahwa :

Formalisasi biasanya menunjukkan batas penentuan atau pengaturan kegiatan kerja para personil melalui prosedur dan peraturan resmi. Semakin besar pengaruh pengaturan, kewajiban kerja secara tertulis yang mengatur tingkah personil, semakin besar tingkat formalisasinya.

Lebih lanjut Yulk (1988:25) mengatakan bahwa formalisasi merupakan suatu cara mengatur perilaku dan membatasi kebebasan karyawan pada jenjang-jenjang lebih bawah. Adapun keuntungan yang diperoleh dari formalisasi menurut Robbins (1994:105-107) adalah sebagai berikut :

- (a) Adanya standarisasi perilaku pegawai yang cenderung seragam dalam pelaksanaan tugas.
- (b) Mendorong terwujudnya koordinasi.
- (c) Efisiensi.

Koordinasi sebagai salah satu fungsi manajemen mempunyai arti penting dalam pencapaian tujuan organisasi. Dengan koordinasi yang baik, sasaran dan tujuan organisasi dapat dicapai lebih efektif dan efisien. Koordinasi merupakan suatu teknik untuk mempersatukan sejumlah keahlian dan perhatian (*skills and interest*) yang saling bertentangan dan memimpinnya ke arah tujuan bersama. Koordinasi akan sungguh diperlukan bilamana suatu organisasi ingin mencapai produktivitas yang berhasilguna dan berdayaguna. Keefektifan koordinasi sangat ditentukan oleh peran pimpinan dalam memadukan berbagai fungsi yang didasarkan pada suatu prinsip, teknik dan metode koordinasi yang diarahkan pada pencapaian tujuan. Prinsip, teknik dan metode koordinasi merupakan suatu pendekatan yang cukup efektif untuk menghasilkan produktivitas kerja.

Koordinasi merupakan suatu sinkronisasi yang teratur dari usaha-usaha untuk menciptakan kuantitas, waktu, dan pengarahannya pelaksanaan yang menghasilkan keselarasan dan kesatuan tindakan untuk tujuan yang telah ditetapkan. Tanpa koordinasi para individu dan bagian-bagian akan kehilangan pemahaman akan perannya di dalam organisasi dan terduga untuk mengejar

kepentingan khusus merek sendiri, seringkali dengan mengorbankan tujuan organisasi yang lebih besar. Luasnya kebutuhan akan koordinasi tergantung pada sifat dan perlunya komunikasi dari tugas-tugas yang dilakukan dan tingkat saling ketergantungan berbagai unit yang menjalankan tugas-tugas tersebut. Koordinasi yang tepat akan membawa konsekuensi yang menguntungkan terhadap pencapaian tujuan organisasi. Hampir semua organisasi memandang bahwa koordinasi merupakan unsur penting untuk menunjang kebersamaan di dalam mencapai tujuan organisasi.

Hasibuan (1990:85) mengatakan bahwa koordinasi dapat diartikan menggerakkan segala usaha sebanyak mungkin atau usaha mencegah terjadinya kekacauan, perpecahan, kekembaraan atau kekosongan pekerjaan. Orang-orang dan pekerjaannya diselaraskan dan diarahkan pada pencapaian tujuan tertentu. Oleh karena itu koordinasi mempunyai arti penting bagi tujuan organisasi.

Selanjutnya Handayani (1990:93) menyebutkan pentingnya dilakukan koordinasi, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Koordinasi yang baik akan mempunyai efek adanya efisiensi terhadap organisasi itu. Karena itu maka koordinasi adalah memberikan sumbangan (kontribusi) guna tercapainya efisiensi terhadap usaha-usaha yang lebih khusus, sebab kegiatan organisasi itu adalah dilakukan secara spesialisasi. Bila tidak akan terjadi pemborosan yaitu pemborosan uang, tenaga dan alat-alat.
2. Koordinasi mempunyai efek terhadap moral dari pada organisasi itu, terutama yang berhubungan dengan peranan kepemimpinan (*leadership*). Kalau

kepemimpinan kurang baik, maka ia kurang melakukan koordinasi yang baik. Oleh karena itu koordinasi menentukan atau mempengaruhi terhadap keberhasilan dari pada kepemimpinan.

3. Koordinasi mempunyai efek terhadap perkembangan dari pada personil di dalam organisasi itu. Artinya bahwa unsur pengendalian personil dalam koordinasi itu harus selalu ada. Orang tidak selalu dibebaskan begitu saja, tetapi harus dikendalikan. Oleh karena itu personil harus diperhatikan pekerjaannya dan akan merasa senang apabila mendapat penghargaan dari hasil kerjanya, sebab kalau terjadi kekeliruan biasanya yang selalu disalahkan adalah bawahannya, padahal seharusnya adalah tanggungjawab pimpinan, yang antara lain karena kurang mengadakan koordinasi.

Berkaitan dengan pelaksanaan koordinasi, Pemerintahan Republik Indonesia telah menyusun suatu pedoman koordinasi yang tertuang dalam Sistem Administrasi Pemerintahan republik Indonesia Jilid II (1996:55) yang menyatakan bahwa sebelum dilaksanakan koordinasi perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Koordinasi sudah harus dimulai pada saat perumusan kebijaksanaan.
2. Perlu ditentukan secara jelas siapa atau satuan kerja mana yang secara fungsional berwenang dan bertanggung jawab atas suatu masalah.
3. Pejabat atau instansi mana yang secara fungsional berwenang dan bertanggung jawab mengenai sesuatu masalah berkewajiban memprakarsai dan mengkoordinasikan.

4. Perlu dirumuskan secara jelas wewenang, tanggung jawab dan tugas-tugas satuan kerja.
5. Perlu dirumuskan program kerja organisasi secara jelas yang memperhatikan keserasian kegiatan di antara satuan-satuan kerja.
6. Perlu ditetapkan prosedur dan tata cara melaksanakan koordinasi.
7. Perlu dikembangkan komunikasi timbal balik untuk menciptakan satuan bahwan dan kerjasama.
8. Koordinasi akan lebih efektif apabila pejabat yang mengkoordinasikan mempunyai jiwa kepemimpinan dan kredibilitas yang tinggi.
9. Dalam pelaksanaan koordinasi perlu dipilih sarana koordinasi yang paling tepat.

Bahwasanya keberadaan beberapa dimensi seperti apa yang telah diuraikan tersebut di atas bagi struktur organisasi termasuk organisasi pemerintah daerah adalah mutlak harus dilakukan. Oleh sebab itu maka dalam rangka penelitian ini dimensi-dimensi yang akan digunakan untuk mengukur variabel struktur organisasi ini adalah meliputi aspek-aspek seperti pembagian kerja, desentralisasi kewenangan, formalitas dan koordinasi.

7. Kemampuan keuangan daerah

Istilah keuangan disini mengandung pengertian setiap hak yang berhubungan dengan masalah “uang”, antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup, dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku. Oleh sebab itu, maka faktor keuangan adalah penting

dalam setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat, karena hampir tidak ada kegiatan dimaksud yang tidak membutuhkan biaya. Semakin besar jumlah uang yang tersedia, makin banyak pula kemungkinan kegiatan atau pekerjaan yang dapat dilaksanakan. Demikian pula semakin baik pengelolaannya, semakin berdayaguna pemakaian uang tersebut.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan Manullang dalam Kaho (1995:61) sebagai berikut :

Bagi kehidupan suatu negara, masalah keuangan negara sangat penting. Makin baik keuangan suatu negara, maka semakin stabil pula kedudukan pemerintah dalam negara itu. Sebaliknya kalau keuangan negara itu kacau, maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang diberikan kepadanya. Demikian juga bagi suatu pemerintah daerah, keuangan merupakan masalah penting baginya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.

Selanjutnya mengenai pentingnya pengelolaan keuangan daerah Wajong dengan mengutip pendapat D'Audiffret dalam Kaho (1995:61) mengatakan :

- 1) Bahwa pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang begitu besar pada hari kemudian penduduk se daerah, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh pada melakukan kegiatan itu dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan penduduk daerah itu.
- 2) Bahwa kepandaian mengendalikan daerah tidak akan memberikan hasil yang memuaskan dan abadi tanpa cara pengendalian keuangan yang baik, terlebih lagi tanpa kemampuan melihat ke muka dengan penuh kebijaksanaan yang harus diarahkan pada pelindungi dan memberbesar harta daerah, dengan mana semua kepentingan masyarakat se daerah sangat erat hubungannya.
- 3) Bahwa anggaran adalah alat utama pada pengendalian keuangan daerah, sehingga rencana anggaran yang diperhadapkan pada DPRD haruslah tepat dalam bentuk dan susunannya dengan memuat rancangan yang dibuat berdasarkan keahlian dengan pandangan ke muka yang bijaksana.

Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan melalui azas dekonsentrasi, kemudian pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mempunyai tujuan pokok, antara lain :

- 1) Memberdayakan dan meningkatkan peran pemerintah daerah dalam mengatasi dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri sesuai dengan semangat desentralisasi.
- 2) Meningkatkan kemampuan keuangan daerah dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah.
- 3) Meningkatkan kapasitas manajemen dan sumber daya manusia dalam rangka memberdayakan dan mengembangkan perekonomian daerah sesuai dengan dinamika dan tuntutan perkembangan jaman.
- 4) Mencerminkan sistem pengelolaan keuangan daerah yang adil, proporsional, rasional, pasti, transparan, partisipatif dan bertanggung jawab.
- 5) Mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, memperhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antar daerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggungjawab otonominya, dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Sebagaimana tujuan otonomi daerah tersebut di atas, yaitu untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan daerah, dan pelayanan masyarakat, maka kemampuan di bidang keuangan menjadi salah satu indikator dari pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Untuk melihat kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari sisi internal dan eksternal. Dari sisi internal, kondisi keuangan daerah dapat digambarkan melalui struktur pendapatan asli daerah (PAD) beserta perkembangannya. Sedangkan dari sisi eksternal, kondisi keuangan daerah dapat digambarkan dengan menghitung derajat otonomi fiskal (DOF) yaitu nisbah antara PAD dengan APBD serta nisbah antara PAD dengan bantuan/subsidi pemerintah pusat setiap tahunnya.

Mengingat otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan, maka untuk segera mewujudkan otonomi daerah yang diidamkan bagi kesejahteraan masyarakat, daerah dituntut kemandiriannya dalam membiayai seluruh kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat.

Berkaitan dengan hal itu Pamudji (1982:62) mengemukakan bahwa keuangan daerah inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri, kemampuan dalam arti sampai seberapa jauh daerah dapat menggali sumber-sumber keuangannya guna membiayai keperluan-keperluan sendiri tanpa

semata-mata menggantungkan diri pada bantuan dan sumbangan pemerintah pusat.

Hal yang sama diungkapkan oleh Insukindro dkk (1994) bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengukur ketergantungan suatu daerah kepada pusat, pada prinsipnya semakin besar sumbangan PAD terhadap APBD akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat. Dengan demikian maka kemampuan keuangan daerah akan menunjukkan seberapa besar tingkat kewenangan dan kemampuan daerah dalam usaha menggali sumber-sumber keuangannya sendiri. Meskipun ketergantungan bukan berarti daerah memiliki tingkat otonomi yang rendah, dan kemandirian keuangan daerah bukan berarti pula seluruh pembiayaan daerah ditanggung sendiri oleh daerah yang berasal dari PAD, namun porsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian kemampuan keuangan suatu pemerintah daerah.

Ahmad (1987:75) mengatakan bahwa salah satu cara menentukan derajat otonomi pemerintah daerah adalah dengan membandingkan besarnya PAD terhadap total penerimaan daerah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa semakin besar peranan PAD terhadap total penerimaan daerah, maka semakin tinggi derajat otonomi penerimaan daerah. Sebaliknya semakin kecil peranan PAD terhadap total penerimaan daerah, semakin rendah derajat otonomi penerimaan daerah.

Hasil penelitian mengenai pembiayaan per kota pada negara-negara maju menunjukkan bahwa penerimaan melalui pajak merupakan unsur yang paling penting. Hal ini disebabkan karena aktivitas ekonomi perkotaan pada negara maju telah sedemikian tinggi. Selain itu kesadaran masyarakat dalam membayar pajak telah mencapai suatu tingkat di mana pemerintah kota tidak perlu memaksakan, tetapi hanya melakukan pengendalian melalui sistem administrasi pengelolaan yang efisien (Smith, 1996:65-81).

Hasil penelitian lain menunjukkan bahwa setiap daerah di Indonesia memiliki problematika yang relatif sama dengan kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, yaitu rendahnya peranan penerimaan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah dalam membiayai kebutuhan otonominya. Pada sisi lain disadari bahwa setiap daerah memiliki potensi penerimaan asli daerah yang berbeda karena perbedaan potensi sumber daya alamnya, tingkat ekonominya maupun karakteristik sosial budayanya.

Dari beberapa pernyataan tersebut, pada dasarnya esensi pokok pelaksanaan otonomi daerah merupakan kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan suatu desentralisasi ekonomi. Desentralisasi ekonomi bermakna pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam menggali potensi sumber pendapatan daerah.

Dalam usaha menggali potensi sumber pendapatan daerah, kegiatan ini merupakan upaya memperluas cakupan penerimaan pendapatan yang dilakukan melalui ekstensifikasi dan intensifikasi penerimaan. Hal penting yang perlu diperhatikan dalam upaya ini adalah :

1. Menambah obyek dan subyek pajak dan atau retribusi. Peningkatan cakupan pendapatan ini dapat dilakukan dengan meningkatkan jumlah obyek pajak dan subyek pajak dan atau retribusi.
2. Meningkatkan besarnya penetapan. Dalam penelitian potensi pendapatan, perlu dipertimbangkan kemungkinan adanya kesenjangan yang disebabkan data potensi tidak tersedia dengan akurat, sehingga besarnya penetapan pajak atau retribusi belum sesuai dengan potensi sebenarnya. Dalam rangka peningkatan cakupan, perlu dideteksi kemungkinan adanya kebocoran dan mengevaluasi kembali besarnya penetapan serta estimasi terhadap besarnya potensi. Sistem dan prosedur pemungutan perlu dipelajari dengan seksama bila perlu dengan bantuan auditor yang berpengalaman.
3. Mengurangi tunggakan. Peningkatan cakupan dapat dilakukan dengan mengurangi besarnya tunggakan. Perlu dilakukan pemeriksaan terhadap tunggakan rekening, kemudian diambil langkah-langkah kongkrit untuk mengurangi tunggakan yang ada maupun mencegah terjadinya tunggakan baru. Dalam hal ini diperlukan adanya penyelenggaraan administrasi tunggakan yang lengkap dan rapi.

Berdasarkan uraian di atas, maka untuk menciptakan suatu pemerintahan daerah yang baik dan yang dapat melaksanakan tugas otonominya dengan baik, maka faktor keuangan ini mutlak diperlukan. Dalam rangka penelitian ini maka dapat dirumuskan bahwa konsep kemampuan keuangan daerah adalah sebagai kemampuan organisasi pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah

untuk mencapai tujuan otonomi daerah yang meliputi struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan perkembangannya, tingkat penerimaan daerah, dan tingkat kecukupan pembiayaan proyek atau kegiatan.

8. Hubungan antara pemberdayaan aparatur daerah dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah

Konsep efektivitas organisasi dengan ancangan pencapaian tujuan memberikan pengertian bahwa suatu organisasi bisa dikatakan berhasil apabila tujuan-tujuan yang ditetapkan, diinginkan dan diharapkan tercapai pada tingkat yang optimal dengan mengerahkan segala sumber daya, sumber dana, dan peralatan yang dimilikinya. Tujuan organisasi itu sendiri dapat diketahui melalui visi dan misi organisasi yang telah ditentukan sebelumnya.

Dengan kata lain, faktor sumberdaya manusia sebagai salah satu faktor penentu tujuan organisasi terkait dengan kemampuan aparatur pemerintah daerah dalam menterjemahkan, memanfaatkan sumberdaya dan melaksanakan tugas sesuai dengan kewajiban dan tanggungjawabnya, sangat menentukan lancar tidaknya dan efektif tidaknya mekanisme pelaksanaan otonomi daerah yang pada akhirnya akan mempengaruhi keberhasilan organisasi pemerintah daerah dalam mencapai tujuan dan sasarannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, Tjokroamidjojo (1988:182) mengatakan bahwa sumberdaya manusia (aparatur) merupakan unsur utama dalam proses usaha untuk pencapaian tujuan organisasi. Faktor manusia ini merupakan faktor

penentu yang mempunyai kontribusi besar terhadap pencapaian tujuan suatu organisasi.

Dalam menempatkan manusia sebagai faktor penentu didasarkan analisis bahwa pada proses produksi, manusia mempunyai kemampuan untuk menggerakkan, mengendalikan, dan memberdayakan dalam rangka untuk mencapai tujuan organisasi.

Selanjutnya Rudini (1995:11) mengemukakan bahwa pemberdayaan aparat Pemerintah Daerah Tingkat II dalam rangka memantapkan otonomi daerah tidak lain adalah dengan cara pertama-tama meningkatkan kualitas dan kuantitas aparatur sumber daya manusia (SDM) sesuai persyaratan-persyaratan baru yang sesuai dengan misi dan tugas Daerah Tingkat II otonom. Selain figur Kepala Daerah yang harus bisa diterima oleh pemerintah pusat dan masyarakat di daerah, dia juga harus seorang profesional dengan misi masa depan, termasuk visi politik dan ekonomi. Kepala Daerah yang bersangkutan harus juga dibantu oleh jajaran staf yang juga harus profesional dalam berbagai bidang yang dapat meningkatkan kemandirian dan otonomi daerahnya.

Pemberdayaan aparatur daerah merupakan salah satu dimensi yang memiliki peranan strategis dalam upaya pencapaian tujuan pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerahnya adalah merupakan dimensi yang mampu menggerakkan titik-titik strategis manajerial. Pemberdayaan aparatur daerah dapat dikatakan berhasil apabila mampu menggerakkan atau mendorong peningkatan kinerja bagi seluruh unit kerja atau satuan organisasi pemerintah daerah yang ada. Pemberdayaan aparatur daerah merupakan usaha terencana dan

sistematis yang dilaksanakan secara berkesinambungan baik bagi aparatur secara individu maupun kolektif, guna mengembangkan daya atau potensi dan kemampuan yang terdapat dalam diri individu dan kelompok untuk pencapaian tujuan organisasi pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Dari beberapa pendapat dan pernyataan tersebut kiranya dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan aparatur daerah merupakan salah satu faktor yang sangat penting, dan ada relevansinya dengan keefektifan organisasi terutama dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan di daerah (otonomi daerah) yang ditunjang dengan sumberdaya manusia yang berkualitas. Dengan kata lain, efektivitas pelaksanaan otonomi daerah akan dapat dicapai melalui pemberdayaan aparatur yang harus didahului oleh struktur yang baik dan penataan struktur yang berkualitas pula.

Jadi disini terlihat bahwa secara teoritis pemberdayaan aparatur daerah memiliki hubungan dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah sebagai salah satu faktor yang berperan untuk mencapai tujuan organisasi sebagai muara konsep efektivitas pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Penelitian ini ingin menjawab apakah ada hubungan antara kedua variabel ini dan sejauhmana pengaruh pemberdayaan aparatur daerah terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah.

9. Hubungan antara struktur organisasi dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah

Dari keseluruhan pengertian efektivitas organisasi tersebut di atas, secara implisit dapat ditemukan hubungan struktur organisasi dan efektivitas organisasi.

Bahwasanya faktor organisasi dan manajemen menunjuk pada ketepatan struktur organisasi dinas-dinas otonomi dalam melaksanakan tugas-tugas yang menjadi wewenangnya. Di mana struktur organisasi itu sendiri mengandung relevansi terhadap penentuan lancar tidaknya dan efektif tidaknya mekanisme pelaksanaan otonomi daerah yang pada akhirnya akan mempengaruhi keberhasilan organisasi pemerintah daerah dalam mencapai tujuan dan sasarannya.

Faktor struktur organisasi ini adalah merupakan salah satu pendekatan untuk menelaah bagaimana organisasi dapat mempertahankan eksistensinya secara berkelanjutan dengan menggunakan unsur-unsur masukan (*input*). Karena dengan masukan yang kemudian didayagunakan melalui optimalisasi aspek-aspek manajemen akan dihasilkan suatu tingkatan efektivitas sesuai apa yang diharapkan.

Menurut Kats dan Kahn dalam Steer (1985:135) bahwa untuk memastikan keberhasilan akhir suatu organisasi harus dapat memenuhi tiga persyaratan perilaku penting, yaitu meliputi :

- (a) Organisasi harus mampu membina dan mempertahankan suatu armada kerja yang mantap, terdiri dari personil trampil.
- (b) Organisasi harus dapat menikmati prestasi peranan yang dapat diandalkan dari para personilnya, dalam hal ini setiap personil bukan saja dituntut untuk bersedia berkarya, tetapi juga harus melaksanakan tugas khusus yang menjadi tanggung jawab utamanya.
- (c) Para personil harus mengusahakan bertingkah laku yang spontan dan inovatif, dengan demikian setiap personil jangan hanya bertingkah laku secara pasif saja. Bila pendapat tersebut diperhatikan maka syarat pertama yang diajukan berkisar pada masalah keterikatan pada organisasi (menarik dan mempertahankan jumlah personil/karyawan). Sedangkan persyaratan kedua dan ketiga berhubungan dengan tingkat dan kualitas prestasi kerja dalam organisasi.

Berbagai aspek tersebut merupakan suatu proses yang didasarkan pada perilaku dan struktur organisasi yang kemudian diarahkan pada pencapaian hasil yang diinginkan dengan pusat perhatian pada tingkah laku manusia dalam organisasi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kerangka dasar teori perilaku organisasi ini didukung oleh dua komponen pokok, yaitu individu-individu yang berperilaku dan organisasi formal sebagai wadah dari perilaku tersebut. Atau dengan kata lain, perilaku organisasi adalah studi yang menyangkut aspek-aspek tingkah laku manusia dalam organisasi atau suatu kelompok tertentu. Di mana pada aspek pertama berkaitan dengan pengaruh yang ditimbulkan organisasi terhadap semua manusia, sedangkan aspek kedua lebih berhubungan dengan pengaruh manusia terhadap organisasi.

Selanjutnya Davis dan Newstrom (1993:9-13) menawarkan 4 (empat) konsep dasar yang berkaitan dengan perilaku organisasi sebagai berikut :

Perilaku organisasi berkaitan dengan seperangkat konsep dasar di sekitar hakekat manusia dan organisasi. Dalam kaitannya dengan manusia ada empat asumsi dasar, yaitu : (1) perbedaan individu, (2) orang seutuhnya, (3) perilaku yang termotivasi, dan (4) nilai orang atau martabat manusia. Sedangkan dalam hal organisasi, asumsi yang penting adalah bahwa organisasi merupakan sistem sosial dan dibentuk atas dasar kepentingan bersama.

Dari keempat konsep dasar perilaku organisasi ini apabila dipertimbangkan bersama tentunya akan membentuk perilaku organisasi yang bersifat holistik. Di mana semua isu yang dianalisis hanya dikaitkan dengan keseluruhan situasi yang mempengaruhinya bukan pada hubungannya dengan peristiwa atau masalah secara terpisah. Adanya interaksi yang kompleks tersebut, David (1993:14) mengatakan bahwa penelaahan terhadap perilaku organisasi

haruslah dilakukan melalui pendekatan-pendekatan sumberdaya manusia, pendekatan kontingensi, pendekatan produktivitas, dan pendekatan sistem.

Struktur organisasi adalah merupakan salah satu aspek yang tidak kalah pentingnya dalam menentukan tingkat efektivitas pelaksanaan otonomi daerah bagi suatu pemerintah daerah, karena dengan struktur organisasi yang terlalu ketat dan kaku seperti tingkat sentralisasi yang tinggi, formalisasi dalam pelaksanaan tugas pekerjaan yang berorientasi pada peraturan dan birokratisasi akan mengakibatkan kekakuan dan tertutupan dalam iklim kerja pemerintah daerah. Sebaliknya semakin tinggi otonomi dalam arti semakin besar wewenang yang dilimpahkan kepada bawahan secara proporsional, orientasi manajemen mengarah pada aktualisasi kerja para bawahan, karena organisasi pemerintah daerah memberikan keluwesan (*flexsibility*) kepadanya untuk memberikan suatu hal yang terbaik kepada pemerintah daerah dimana terlibat dalam setiap kegiatannya. Struktur organisasi ini dibentuk dalam rangka menyediakan kerangka struktural untuk komunikasi dalam rangka menggerakkan pelaksanaan dan mengkoordinasikan tugas-tugas pemerintah secara baik, mempunyai dasar hukum wilayah kewenangan yang dapat diperanggungjawabkan, penyediaan tata hubungan antar organisasi sehingga pelaksanaan tugas yang seringkali harus didukung secara antar lembaga dapat dilakukan dengan baik.

Jadi disini terlihat bahwa secara teoritis struktur organisasi memiliki hubungan dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah yang berperan untuk mencapai tujuan organisasi sebagai muara konsep efektivitas pelaksanaan otonomi daerah. Penelitian ini berusaha untuk mengetahui struktur organisasi

mempengaruhi secara signifikan atau tidak terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah.

10. Hubungan antara kemampuan keuangan daerah dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah

Di bagian muka telah dijelaskan bahwa dalam pengimplementasian pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya seperti faktor organisasi dan manajemen, dan faktor sumberdaya manusia sebagai pelaksana kebijakan otonomi daerah, dan faktor kemampuan keuangan.

Faktor keuangan berkaitan dengan dukungan atau kemampuan keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan di daerah. Ketiga faktor ini, terutama kemampuan keuangan daerah dipandang sebagai determinan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena struktur kemampuan keuangan daerah merupakan indikator yang menempati posisi strategis dalam upaya mencapai tingkat efektivitas pelaksanaan otonomi daerah, karena faktor ini sangat menentukan lancar tidaknya dan efektif tidaknya mekanisme pelaksanaan otonomi daerah yang pada akhirnya akan mempengaruhi keberhasilan organisasi pemerintah daerah dalam mencapai tujuan dan sasaran ditinjau dari sisi pembiayaan kegiatan atau program.

Pada setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat untuk menunjang pelaksanaan otonomi daerah sebenarnya tidak hanya cukup dengan menampilkan struktur organisasi yang baik dan kemampuan aparatur yang baik, namun haruslah didukung pula dengan kondisi

keuangan yang cukup. Berkaitan dengan pembiayaan tersebut, Kast dan Rosenzweig (1990:462) mengatakan bahwa setidaknya harus ada perimbangan antara biaya produksi dengan hasil usaha.

Pentingnya keuangan dalam organisasi ditandai dengan semakin kompleksnya kebutuhan yang diperlukan dalam proses produksi dengan kondisi berimbang. Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat dikatakan bahwa besarnya biaya yang diperlukan harus diimbangi dengan sumber pendapatan atau penerimaan sendiri. Hal ini berarti menunjukkan bahwa organisasi harus pandai memainkan peran dalam menggali sumber-sumber pendapatan atau mampu mengelola sumber pembiayaan seefisien mungkin. Dengan demikian semua persoalan yang menyangkut pembiayaan dapat diatasi secara efektif dan efisien.

Di samping itu kemampuan keuangan daerah dalam pembiayaan kegiatan pemerintah daerah adalah merupakan kunci utama dalam upaya mewujudkan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah melalui kewenangan pengelolaan keuangan dalam konteks perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan penggalan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang potensial. Dengan kata lain, sudah menjadi suatu keharusan bagi organisasi pemerintah daerah untuk hidup mandiri dengan kemampuan dan kekuatannya sendiri dalam rangka memenuhi kebutuhan keuangannya bagi pelaksanaan otonomi daerah dengan tidak memberikan beban keuangan baru atau beban tambahan kepada masyarakat. Dalam rangka efektivitas pelaksanaan otonomi daerah ini, diperlukan upaya secara proaktif dalam melakukan kegiatan-kegiatan atau program yang sesuai dengan skala prioritas dengan kemampuan

keuangannya sendiri melalui upaya identifikasi dan eksploitasi sumber-sumber penerimaan dalam memanfaatkan dan mengembangkan potensi daerah guna meningkatkan ketersediaan keuangan.

Dalam penelitian ini diharapkan akan diketahui ada tidaknya hubungan antara kemampuan keuangan daerah dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah dan seberapa erat hubungan tersebut.

Di lingkungan organisasi birokrasi pemerintah daerah dikenal berbagai jenis pendidikan dan pelatihan sebagai instrumen pemberdayaan aparatur daerah seperti pendidikan dan pelatihan prajabatan, penjenjangan yang diperuntukkan bagi aparatur yang menduduki jabatan struktural, diklat fungsional yang menyangkut bidang tugas fungsional suatu instansi tertentu dan diklat yang bersifat teknis. Suatu program pemberdayaan aparatur daerah hanya dapat dikatakan efektif dan efisien apabila terjadi perubahan yang relatif permanen, bukan hanya dalam diri aparatur akan tetapi juga perubahan dalam cara kerja organisasi sebagai keseluruhan.

11. Hubungan antara pemberdayaan aparatur daerah dan kemampuan keuangan daerah

Bahwasanya tantangan organisasional berkisar pada peningkatan kinerja organisasi yang hanya dapat terwujud melalui peningkatan efisiensi, efektivitas, produktivitas, etos kerja, disiplin, loyalitas, dedikasi, komitmen, jiwa pengabdian, orientasi pelayanan dan cara kerja yang cepat, cermat dan aman. Sedangkan tantangan lain yang berupa fungsional pada dasarnya timbul karena makin kuatnya tuntutan ketersediaan tenaga-tenaga spesialis yang profesional dalam penyelenggaraan berbagai fungsi pelayanan yang harus ditangani oleh pemerintah

daerah. Perkembangan yang terjadi menunjukkan bahwa semakin banyak fungsi pelayanan yang dilakukan hanya akan dapat terselenggara dengan baik apabila diselenggarakan oleh aparatur daerah yang memiliki kemampuan spesialis yang memiliki sertifikasi tertentu.

Oleh karena itu, untuk memenuhi tuntutan akan pelayanan tersebut di lingkungan pemerintah daerah mutlak terjadi profesionalisme dan pengetahuan serta ketrampilan yang spesialisik antara lain melalui pendidikan dan pelatihan sebagai instrumen pemutakhiran. Berkaitan dengan itu, diperlukan pengetahuan yang mendalam tentang seluk beluk tugas dengan segala implikasinya dan ketrampilan yang memungkinkan aparatur pelaksana bekerja dengan baik karena dikuasainya berbagai segi teknis yang terdapat dalam setiap tugas pekerjaan.

Perlu diketahui bahwa upaya meningkatkan kemampuan aparatur daerah yang demikian itu sangatlah diperlukan adanya dukungan kemampuan keuangan daerah yang cukup besar bagi pembiayaan pemberdayaan aparatur daerah dimaksud. Dengan kata lain, semakin besar anggaran (kemampuan keuangan daerah) yang tersedia bagi upaya peningkatan sumberdaya manusia (pemberdayaan aparatur daerah) akan semakin banyak pula tenaga profesional baik secara kualitatif maupun kuantitatif yang dihasilkan, sehingga akan dapat menciptakan suasana kerja yang produktif dengan berpikir kreatif dan bertindak inovatif secara efektif dan efisien.

Namun sebaliknya dengan kemampuan keuangan daerah yang rendah dan terbatas bagi upaya peningkatan pemberdayaan aparatur daerah justru akan berakibat pada penurunan tingkat produktivitas, karena output atau keluaran yang dihasilkan dari pemberdayaan aparatur itu sendiri jumlahnya sangat kecil apabila dibandingkan dengan besarnya peningkatan tuntutan masyarakat akan pelayanan,

sehingga akan menurunkan pula tingkat penerimaan atau pendapatan daerah dari sektor pelayanan tersebut.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa semakin besar dukungan dan peranan kemampuan keuangan daerah terhadap upaya pemberdayaan aparatur daerah, akan semakin besar pula tingkat profesionalisme aparatur daerah dalam menyelesaikan tugas pekerjaannya, terutama pelayanan kepada masyarakat. Sejalan dengan itu kontribusi (*share*) jasa pelayanan akan berpengaruh positif terhadap peningkatan pendapatan asli daerah yang muaranya pada tingkat kemampuan keuangan daerah.

12. Hubungan antara struktur organisasi dan kemampuan keuangan daerah

Pemberlakuan otonomi daerah, telah membawa konsekuensi terhadap perubahan dan pengembangan organisasi pemerintah daerah guna penyesuaian dengan kebutuhan daerah itu sendiri. Kondisi demikian menuntut adanya pengembangan sistem organisasi menuju kesempurnaan sistem kerja yang relevan dengan tujuan kebijakan otonomi daerah itu sendiri. Dengan terlikuidasi dan terintegrasinya beberapa instansi vertikal menjadi perangkat daerah telah mengakibatkan pula terjadinya restrukturisasi pada organisasi pemerintah daerah (pengorganisasian).

Melalui penataan kelembagaan "Struktur Organisasi dan Tatakerja" (SOT) restrukturisasi organisasi pemerintah daerah ini dilakukan. Hal ini dilakukan dengan memperhatikan dan menyesuaikan dukungan kemampuan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Besar kecilnya

kebutuhan kelembagaan pemerintah daerah ini pada dasarnya terlihat pada struktur organisasi dan tatakerja yang disesuaikan dengan kebutuhan organisasi pemerintah daerah itu sendiri dengan memperhitungkan besarnya kemampuan keuangan daerah yang dimilikinya.

Semakin banyak unit organisasi yang dibentuk oleh pemerintah daerah, akan semakin besar pula kebutuhan anggaran atas pembiayaan kegiatan organisasi, terutama untuk pembiayaan rutin seperti gaji pegawai, tunjangan jabatan, insentif, dan lain-lain biaya yang membebaninya. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya jabatan struktural yang menjadi beban anggaran yang harus dikeluarkan oleh kas daerah bagi tunjangan jabatan tersebut. Sebaliknya, semakin sedikit unit organisasi yang dibentuk, akan semakin kecil pula anggaran yang dikeluarkan terhadap biaya yang ditimbulkannya. Namun yang terpenting adalah bukan dilihat dari besar kecilnya unit kerja yang dibentuk, melainkan butuh tidaknya pemerintah daerah terhadap unit organisasi yang dibentuknya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa semakin banyak unit organisasi pemerintah daerah itu dibentuk, akan semakin banyak pula biaya yang harus dikeluarkan bagi kegiatan unit organisasi tersebut atau sebaliknya.

13. Hubungan antara pemberdayaan aparatur daerah, struktur organisasi dan kemampuan keuangan daerah dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah

Seperti apa yang telah diuraikan di atas, telah dijelaskan bahwa upaya peningkatan pemberdayaan aparatur daerah pada hakekatnya tidak terlepas dari kebutuhan organisasi secara menyeluruh, termasuk di dalamnya penempatan

aparatur daerah dalam struktur organisasi itu sendiri. Di samping kemampuan keuangan daerah yang cukup dan memadai bagi pembiayaan upaya pemberdayaan aparatur daerah dan pembentukan struktur organisasi.

Tanpa adanya aparatur daerah yang memiliki tingkat profesional yang tinggi dengan berpikir kreatif dan bertindak inovatif secara efektif dan efisien, akan berpengaruh terhadap kinerja organisasi pemerintahan, terutama dalam upaya memberikan pelayanan kepada masyarakat dan penggalan sumber-sumber pendapatan asli daerah bagi peningkatan kemampuan keuangan daerah. Dengan kata lain keberhasilan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah haruslah didukung oleh manusia pelaksana (aparatur daerah) yang harus baik, kondisi keuangan (kemampuan keuangan) yang harus cukup dan baik, peralatan yang harus cukup dan baik dan manajemen organisasi (struktur) yang harus baik pula.

Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa semakin baik manusia pelaksana (aparatur daerah), kondisi keuangan (kemampuan keuangan), dan manajemen organisasi (struktur organisasi), akan semakin efektif pula pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan pemerintah daerah atau sebaliknya.

B. Hipotesis

1. Hipotesis verbal

a. Hipotesis mayor

- 1) Terdapat hubungan yang positif antara variabel pemberdayaan aparatur daerah (X_1), struktur organisasi (X_2), kemampuan keuangan daerah (X_3) dengan variabel efektivitas pelaksanaan otonomi daerah (Y).

- 2) Ada perbedaan yang signifikan diantara unit kerja organisasi staf, organisasi pelaksana, dan organisasi penunjang dalam efektifitas pelaksanaan otonomi daerah.

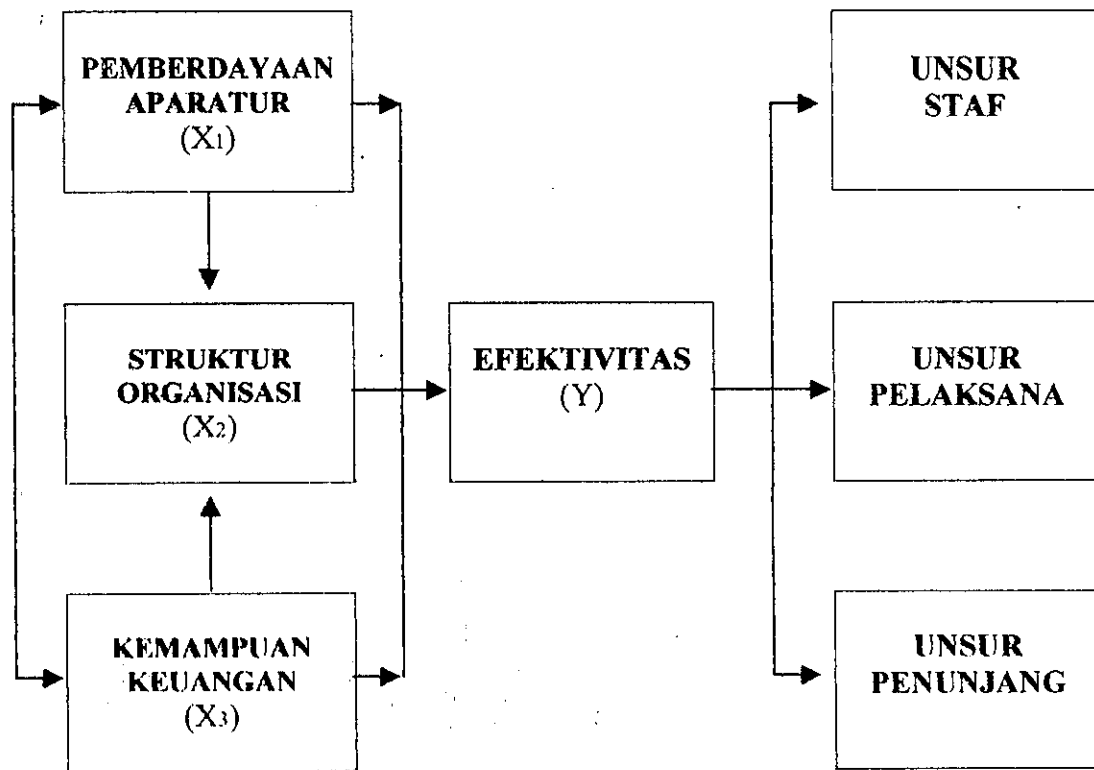
b. Hipotesis minor

- 1) Terdapat hubungan yang positif antara variabel pemberdayaan aparatur daerah (X_1) dengan variabel efektivitas pelaksanaan otonomi daerah (Y).
- 2) Terdapat hubungan yang positif antara variabel struktur organisasi (X_2) dengan variabel efektivitas pelaksanaan otonomi daerah (Y).
- 3) Terdapat hubungan yang positif antara variabel kemampuan keuangan daerah (X_3) dengan variabel efektivitas pelaksanaan otonomi daerah (Y).

2. Model Geometri

Apabila digambarkan dalam sebuah model geometri keadaan tersebut dapat dilihat sebagai berikut :

Gambar nomor 1
Model Hipotesis Geometri



BAB III METODE PENELITIAN

A. Perspektif Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah merupakan penelitian dengan pendekatan survai. Dalam buku Metode Penelitian Survei, Singarimbun (1995:3) mengatakan bahwa penelitian survai adalah penelitian yang mengambil sampel dari satu populasi dan menggunakan kuesioner sebagai alat pengumpulan data yang pokok. Studi yang dilakukan dalam penelitian ini bermaksud menjelaskan hubungan kausal dengan melakukan pengujian hipotesis (*explanatory* atau *confirmatory*). Atau dengan kata lain penelitian ini berusaha menjelaskan hubungan kausal antara variabel-variabel melalui pengujian hipotesis. Penelitian ini lebih menekankan pada penelitian pengujian hipotesis atau penelitian penjelasan (*explanatory research*).

B. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini lebih diarahkan pada proses deskripsi terhadap berbagai faktor yang berhubungan dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah dengan lokasi studi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kudus. Ruang lingkup penelitian ini hanya dibatasi pada bidang-bidang masalah yang sesuai dengan arah penelitian. Hal ini dimaksudkan untuk membatasi hanya pada studi kuantitatif, sekaligus membatasi peneliti dalam memilih data yang relevan dan yang tidak relevan. Pembatasan ini dilakukan karena peneliti memahami benar terhadap banyaknya variabel yang berpengaruh terhadap efektivitas, seperti sikap hidup,

perilaku organisasi, kemampuan individu, pembiayaan, dukungan sarana dan prasarana, motivasi kerja, etos kerja, kepuasan kerja, harapan, penghargaan, penghasilan, lingkungan kerja, kepemimpinan, dan lain-lain.

Dengan mendasarkan kepada pemahaman di atas, maka ruang lingkup penelitian dibatasi hanya pada pengaruh pemberdayaan aparatur, struktur organisasi dan kemampuan keuangan terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kudus.

C. Lokasi Penelitian

Untuk menentukan lokasi penelitian terdapat berbagai alasan yang dapat dikemukakan oleh peneliti. Cara terbaik yang ditempuh dalam penentuan lapangan penelitian adalah dilakukan dengan mempertimbangkan teori substantif, pergilah dan jajagilah lapangan untuk melihat apakah ada kesesuaian dengan kenyataan yang ada di lapangan (Moleong, 1998).

Alasan-alasan yang perlu dipertimbangkan dalam penentuan lokasi penelitian diantaranya seperti keterbatasan waktu, keterbatasan biaya, keterbatasan tenaga, dan keterbatasan alat. Dengan mempertimbangkan aspek-aspek tersebut, maka lokasi penelitian ini dilaksanakan di lingkungan instansi atau unit kerja pada Pemerintah Kabupaten Kudus.

D. Variabel Penelitian

Variabel yang digunakan dalam penelitian ini meliputi variabel bebas seperti pemberdayaan aparatur daerah, struktur organisasi, dan kemampuan keuangan

daerah, sedangkan variabel tergantungnya adalah efektivitas pelaksanaan otonomi daerah.

1. Definisi konseptual

Untuk mendefinisikan suatu konsep yang tepat, peneliti memanfaatkan dan membandingkan masing-masing definisi yang telah dipakai dalam dunia ilmiah dan kemudian menghubungkan definisi-definisi tersebut sesuai dengan tujuan ilmiah yang dimaksudkannya (Vredenburg, 1984:18), diantaranya adalah :

- a. Efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mencapai tujuan pelaksanaan otonomi daerahnya yang meliputi tingkat produktivitas kerja, efisiensi, dan kepuasan kerja aparatur baik dilihat secara kualitatif maupun kuantitatif.
- b. Pemberdayaan aparatur daerah adalah upaya untuk membuat sumberdaya manusia (aparatur) yang terdapat dalam organisasi pemerintah daerah mampu melakukan pekerjaan sesuai dengan pendidikan, pengalaman dan kemampuan (potensi) yang dimilikinya guna mencapai efektivitas pelaksanaan otonomi daerah.
- c. Struktur organisasi adalah cara organisasi mengatur sumberdaya manusia dalam kegiatan-kegiatan ke arah pencapaian tujuan organisasi dan selaras dalam menempatkan manusia sebagai bagian organisasi pada suatu hubungan yang relatif tetap yang sangat menentukan pola-pola interaksi, koordinasi dan tingkah laku yang berorientasi pada pelaksanaan tugas.

- d. Kemampuan keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan uang untuk membiayai kebutuhan otonomi daerahnya dalam bentuk alokasi proyek atau kegiatan beserta alokasi anggarannya.

2. Definisi operasional

Berdasarkan pengertian variabel-variabel tersebut di atas, untuk membantu peneliti dalam mengetahui ukuran-ukuran konsep atau variabel penelitian sehingga peneliti memiliki pegangan dan tidak kehilangan arah mengenai dimensi-dimensi pokok dari variabel penelitian, maka disusunlah dalam suatu definisi operasional.

Dalam penelitian ini dimensi dan indikator yang digunakan untuk mengukur variabel yang diteliti dapat dilihat pada tabel berikut ini.

TABEL III.2
Variabel, Dimensi dan Indikator Penelitian

VARIABEL	DIMENSI	INDIKATOR
1	2	3
Efektivitas pelaksanaan otonomi daerah (Y)	- Produktivitas kerja	1. Jumlah hasil kerja. 2. Kualitas hasil kerja. 3. Tingkat kemampuan menyelesaikan pekerjaan yang dibebankan. 4. Tingkat kemampuan untuk memperbaiki hasil kerja.
	- Efisiensi	1. Waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan. 2. Jumlah tenaga yang diperlukan untuk suatu pekerjaan. 3. Tingkat kemampuan memanfaatkan sumber dana. 4. Tingkat kemampuan memanfaatkan sarana dan prasarana.

	- Kepuasan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tingkat hasil kerja yang dicapai. 2. Tingkat beban tugas. 3. Tingkat kemampuan aparatur dalam mengatasi masalah. 4. Kualitas pekerjaan.
Pemberdayaan aparatur daerah (X ₁)	- Pendidikan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tingkat pendidikan formal perangkat pemerintah daerah. 2. Tingkat pendidikan non formal
	- Pengalaman	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tingkat pemahaman terhadap program. 2. Tingkat pemahaman terhadap pekerjaan.
	- Kemampuan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tingkat kecakapan/ketrampilan atau keahlian aparatur. 2. Tanggung jawab. 3. Inisiatif. 4. Tingkat kesediaan dan kecenderungan mendukung program.
Struktur organisasi (X ₂)	- Pembagian kerja	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya alokasi personil. 2. Adanya alokasi tugas. 3. Tingkat keterbatasan informasi tentang program.
	- Desentralisasi wewenang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tingkat keterlibatan dalam mengambil keputusan. 2. Tingkat keterlibatan dalam perencanaan.
	- Formalitas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya prosedur kerja. 2. Tingkat fleksibilitas penerapan prosedur kerja.
	- Koordinasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tingkat keterpaduan personil dalam pelaksanaan tugas. 2. Usaha pembuatan kesepakatan dengan pihak lain. 3. Tingkat keterkaitan Tim kerja dengan pihak lain.
Kemampuan keuangan daerah (X ₃)	- Pengelolaan anggaran	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya alokasi proyek atau kegiatan. 2. Adanya alokasi anggaran kegiatan.
	- Penerimaan Daerah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tingkat pendapatan daerah. 2. Tingkat keterbatasan pembiayaan proyek atau kegiatan.

E. Jenis dan Sumber Data

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian penjelasan (*explanatory*). Penelitian ini berusaha menjelaskan fenomena-fenomena yang terjadi pada efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kudus. Sehubungan dengan permasalahan penelitian tersebut, maka data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah :

1. Data primer yang diperoleh pertama kali dan merupakan segala informasi yang diperoleh dari hasil wawancara dan observasi yang dicatat oleh peneliti secara langsung pada obyek penelitian.
2. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari obyek penelitian terutama yang berhubungan dengan penelitian.

F. Instrumen Penelitian

Untuk memudahkan peneliti dalam mengumpulkan data maka dipergunakan instrumen penelitian berupa alat bantu berupa daftar pertanyaan (kuisisioner), dimana keseluruhan jawaban diklasifikasikan ke dalam 4 (empat) kategori, yaitu berkisar antara 1 sampai dengan 4 dengan pengaturan skor sebagai berikut :

TABEL III.3
Skor Jawaban Responden

Keterangan	Bobot Nilai (+)	Bobot Nilai (-)
Jawaban a diberi skor	4	1
Jawaban b diberi skor	3	2
Jawaban c diberi skor	2	3
Jawaban d diberi skor	1	4

Dengan menggunakan skor jawaban responden di atas, maka diperoleh skor terendah dan skor tertinggi. Skor terendah diperoleh dengan cara jumlah pertanyaan pada masing-masing variabel dikalikan (x) skor terendah dikalikan (x) jumlah responden (n), sedangkan skor tertinggi diperoleh dengan cara jumlah pertanyaan pada masing-masing variabel dikalikan (x) skor tertinggi dikalikan (x) jumlah responden (n).

G. Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh unit kerja di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kudus, baik unsur staf, unsur pelaksana, maupun unsur penunjang, yang berjumlah 27 unit kerja yaitu :

1. Sekretariat daerah
2. Sekretariat DPRD
3. Badan Koordinasi Perencanaan Pembangunan Daerah
4. Badan Pengawas Fungsional
5. Kantor Kesbang Linmas
6. Kantor Catatan Sipil dan Kependudukan
7. Kantor Perhubungan dan Pariwisata
8. Kantor Pengendalian Lingkungan Hidup
9. Kantor Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi
10. Kantor Polisi Pamong Praja
11. Kantor Pengolah Data dan Arsip Daerah
12. Kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi
13. Dinas Pertanian
14. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan
15. Dinas Pendapatan Daerah
16. Dinas Kesehatan

17. Dinas Pekerjaan Umum
18. RSUD
19. Kecamatan Kota
20. Kecamatan Jati
21. Kecamatan Undaan
22. Kecamatan Bae
23. Kecamatan Dawe
24. Kecamatan Kaliwungu
25. Kecamatan Gebog
26. Kecamatan Mejobo
27. Kecamatan Jekulo

Oleh karena populasi hanya berjumlah 27 unit kerja, maka kesemuanya akan dijadikan sampel penelitian. Dengan demikian maka penelitian ini dapat disebut dengan penelitian populasi. Adapun yang dijadikan responden dalam penelitian ini adalah para pimpinan unit kerja. Agar data dan informasi yang disampaikan oleh para pimpinan unit kerja memiliki tingkat obyektifitas dan dapat mencerminkan keadaan yang sebenarnya, maka responden akan ditambah 2 (dua) orang pejabat di bawah pimpinan. Penunjukan 2 (dua) orang pejabat di bawah pimpinan sebagai responden tersebut didasarkan pada penilaian bahwa yang bersangkutan diyakini akan dapat memberikan data dan informasi yang sebenarnya.

H. Teknik Pengumpulan Data

Adapun pengumpulan data dilaksanakan melalui :

1. Survey yaitu dengan menggunakan kuesioner yang digunakan untuk mendapatkan data primer yang lebih terstruktur disamping diharapkan lebih memberikan privacy terhadap responden.
2. Wawancara yaitu kegiatan yang dilakukan untuk memperoleh data melalui tanya jawab langsung dengan pihak-pihak yang berkepentingan.
3. Observasi lapangan guna melihat dari dekat pemberdayaan aparatur, struktur organisasi dan kemampuan keuangan daerah serta bagaimana efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kudus.
4. Studi kepustakaan dan dokumentasi.

I. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian survai ini data yang diperoleh akan dianalisis dengan teknik statistik untuk menjelaskan hubungan antara variabel. Pada analisis ini indikator yang dikemukakan pada definisi operasional dijabarkan dalam bentuk pertanyaan kuesioner. Kemudian diukur dengan menggunakan skala ordinat dengan nilai tertinggi 4 (empat) dan nilai terendah 1 (satu).

Adapun teknik statistik yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Teknik korelasi (r) product moment

Teknik korelasi ini digunakan untuk meneliti hubungan antara dua variabel dan bagaimana eratnya hubungan itu, tanpa melihat bentuk hubungan yang terjadi

melalui koefisien korelasinya (r) yang dirumuskan (Arikunto Suharsimi, 1996:254) sebagai berikut :

$$r_{xy} = \frac{n\sum xy - (\sum x)(\sum y)}{\sqrt{\{n\sum x^2 - (\sum x)^2\}\{n\sum y^2 - (\sum y)^2\}}}$$

Dimana :

r_{xy} = besarnya koefisien korelasi variabel x dengan variabel y

n = jumlah sampel

$\sum xy$ = jumlah hasil dari variabel x dan variabel y

$\sum x$ = jumlah variabel x

$\sum y$ = jumlah variabel y

Sedangkan untuk melihat atau menghitung besarnya pengaruh antara variabel X dan Y , maka digunakan koefisien determinasi dengan rumus (Wim Van Zanten, 1980:346) sebagai berikut :

$$Kd = r_{xy}^2 \times 100\%$$

2. Teknik korelasi parsial

Teknik ini digunakan untuk menemukan hubungan semu, karena akan dikontrol dengan variabel lainnya dengan kata lain salah satu variabel bebasnya dikendalikan (dibuat tetap), yang dirumuskan (Sugiyono, 1994:154) sebagai berikut :

$$R_{yx1.x2} = \frac{r^2_{yx1} - r^2_{yx2} \cdot r_{x1x2}}{\sqrt{1 - r^2_{x1x2}} \cdot \sqrt{1 - r^2_{yx2}}}$$

Dimana :

R_{yx1x2} = korelasi ganda antara variabel x dengan variabel y

r_{yx} = korelasi sederhana variabel x dengan variabel y

r_{x1x2} = korelasi sederhana variabel x_1 dengan variabel x_2

3. Analisis Varian Anova Kruskal Wallis

Teknik ini digunakan untuk mengetahui perbedaan tingkat efektivitas pelaksanaan otonomi daerah antara unit kerja organisasi staf, pelaksana, dan penunjang yang dirumuskan (Sidney Siegel, 1990) sebagai berikut :

$$H = \frac{12}{N(N+1)} \sum_{j=1}^k \frac{R_j^2}{n_j} - 3(N+1)$$

Dimana :

H = koefisien anova

N = jumlah sampel

k

$\sum_{j=1}$ = jumlah observasi yang diurutkan

R_j^2 = koefisien korelasi kuadrat

n_j = sampel variabel

Untuk menguji derajat signifikansi perbedaan antara variabel yang diuji, maka dikonsultasikan dengan tabel C (tabel harga kritis Chi Kuadrat). Dimana apabila harga H > harga C maka hipotesis dapat diterima, dan sebaliknya apabila harga H < harga C maka hipotesis ditolak. Sedangkan untuk mendapatkan tingkat obyektifitas dan akurasi hasil penelitian dilakukan analisis dan interpretasi yang dilakukan

melalui kuesioner, dan wawancara langsung, disamping pengamatan yang mendalam terhadap phenomena yang ada. Dalam melengkapi pemahaman terhadap phenomena yang ada, maka akan dilakukan pula analisis frekuensi sebagai "*breakdown*" atau pendalaman terhadap aspek-aspek tertentu yang mengandung "*critical point*" dan memiliki tingkat relevansi yang tinggi untuk menjawab ketidakjelasan dari pada hanya sekedar mengetahui ada tidaknya hubungan antara variabel bebas dan variabel tergantung.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

A. Hasil Penelitian

A.1 Efektivitas Pelaksanaan Otonomi Daerah

Pembahasan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah dihadapkan pada suatu konsep yang kompleks dan cakupannya luas. Efektivitas yang dimaksud dalam penelitian ini dilihat dari keberhasilan atau tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan di daerah. Proses pencapaian tujuan dan sasaran tersebut mencakup lingkup organisasi pemerintah daerah dan dalam hal ini terdapat 27 (dua puluh tujuh) unit kerja untuk menyelenggarakan tugas-tugas di daerah dengan harapan diperoleh efisiensi dan efektivitas yang lebih baik. Untuk mengetahui tingkat efektivitas pelaksanaan otonomi daerah, dalam penelitian ini menggunakan 3 (tiga) dimensi ukuran, yaitu produktivitas, efisiensi, dan kepuasan.

Pada dimensi produktivitas, indikator yang digunakan adalah jumlah hasil kerja, kualitas hasil kerja, tingkat kemampuan menyelesaikan pekerjaan yang dibebankan, dan tingkat kemampuan untuk memperbaiki hasil kerja. Indikator yang digunakan pada dimensi efisiensi adalah waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan, jumlah tenaga yang diperlukan untuk suatu pekerjaan, tingkat kemampuan memanfaatkan sumber dana, dan tingkat kemampuan memanfaatkan sarana dan prasarana. Sedangkan untuk mengukur dimensi kepuasan digunakan indikator-

indikator, seperti tingkat hasil kerja yang dicapai, tingkat beban tugas, tingkat kemampuan aparatur dalam mengatasi masalah, dan kualitas pekerjaan.

Berdasarkan hasil penelitian dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban dari 81 responden terhadap dimensi produktivitas kerja, dimensi efesiensi, dan dimensi kepuasan kerja aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus berikut ini.

TABEL IV.4
Indikator Hasil Kerja Sesuai Rencana

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Kurang sesuai dengan yang direncanakan	12	14,8
Sesuai dengan yang direncanakan	61	75,3
Lebih besar dari yang direncanakan	8	9,9
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 1

Tabel di atas menunjukkan bahwa dilihat dari dimensi produktivitas kerja, aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus telah mampu memenuhi hasil kerja sesuai dengan apa yang telah direncanakan (75,3%). Hal ini menunjukkan bahwa semua tugas-tugas yang dbebankan kepada aparatur daerah, baik yang sifatnya rutin (teknis administratif) maupun operasional telah dapat dilaksanakan dengan baik, dalam arti tunggakan terhadap pekerjaan atau tugas relatif kecil. Hal tersebut dapat terjadi karena semua unit kerja perangkat daerah Kabupaten Kudus telah mempunyai Rencana Strategis yang digunakan sebagai dasar penyusunan rencana kegiatan dan proyek yang bersifat tahunan.

Selanjutnya guna mengukur dimensi produktivitas lainnya digunakan indikator kualitas kerja saat ini. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden, dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden sebagai berikut :

TABEL IV.5
Indikator Kualitas Hasil Kerja

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Kurang baik	3	3,7
Baik	72	88,9
Sangat baik	6	7,4
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 2

Tabel di atas menunjukkan bahwa kualitas hasil kerja aparatur Pemerintah Kabupaten Kudus dapat dikatakan baik yaitu mencapai sebesar 88,9%. Hal ini berarti bahwa semua tugas-tugas yang dilaksanakan oleh aparatur daerah, baik pekerjaan teknis administratif maupun operasional mampu dilakukan secara baik dan memiliki kualitas hasil kerja yang tinggi. Tercapainya kualitas hasil kerja yang baik tersebut antara lain disebabkan oleh tersedianya sarana dan prasarana kerja yang memadai, disamping penempatan aparatur daerah yang telah mengarah pada pendekatan profesionalisme.

Untuk mengetahui besarnya dimensi produktivitas dapat pula dilihat dari indikator kemampuan aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus dalam menyelesaikan pekerjaan, berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dijelaskan melalui frekuensi penyebaran jawaban responden sebagai berikut :

TABEL IV.6
Indikator Kemampuan Menyelesaikan Pekerjaan

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Cukup mampu	19	23,5
Mampu	59	72,8
Sangat mampu	3	3,7
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 3

Pada tabel di atas terlihat bahwa kemampuan aparatur dalam menyelesaikan pekerjaan dapat dikatakan tinggi yaitu mencapai sebesar 72,8%. Hal ini menunjukkan bahwa pekerjaan yang dibebankan kepada aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus telah mampu diselesaikan secara baik, tepat waktu dan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Tingginya kemampuan aparatur dalam menyelesaikan pekerjaan tersebut disebabkan karena Pemerintah Kabupaten Kudus senantiasa berusaha untuk meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan aparatur melalui pendidikan dan pelatihan, baik teknis fungsional maupun kepemimpinan.

Lebih lanjut untuk mengukur dimensi produktivitas digunakan indikator tingkat kemampuan aparatur dalam memperbaiki hasil kerja. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dijelaskan frekuensi penyebaran jawaban responden berikut ini.

TABEL IV.7
Indikator Kemampuan Memperbaiki Hasil Kerja

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Cukup mampu	24	29,6
Mampu	53	65,4
Sangat mampu	4	4,9
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 4

Tabel di atas menunjukkan bahwa kemampuan aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus dapat dikatakan mampu dalam melakukan tindakan korektif atas hasil pekerjaan yang dianggap kurang memuaskan, yaitu dengan tingkat penyebaran frekuensi sebesar 65,4%. Hal ini berarti bahwa sebagian besar hasil pekerjaan yang kurang baik atau kurang memuaskan telah dapat diperbaiki untuk memperoleh hasil pekerjaan yang lebih baik dari pekerjaan sebelumnya.

Faktor-faktor yang menunjang kemampuan aparatur dalam memperbaiki hasil kerja tersebut diantaranya disebabkan karena : (a) secara periodik telah dilaksanakan upaya evaluasi dan pelaporan atas kegiatan yang dilaksanakan melalui media Rakor POP; (b) adanya pengawasan melekat oleh para pimpinan unit kerja.

Bahwasanya suatu organisasi (baca : Pemerintah Daerah) dikatakan efisien apabila suatu organisasi tersebut mampu menghasilkan satu satuan "*output*" dengan menggunakan sumber yang jumlahnya lebih sedikit dari yang digunakan oleh organisasi. Namun perlu digarisbawahi bahwa efisiensi organisasi merupakan suatu konsep yang bersifat terbatas, dan menyangkut proses internal yang terjadi dalam organisasi.

Untuk mengukur dimensi efisiensi, salah satu indikator yang digunakan adalah waktu dalam penyelesaian kerja. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator tersebut berikut ini :

TABEL IV.8
Indikator Waktu dalam Penyelesaian Kerja

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Tidak cukup	1	1,2
Kurang cukup	8	9,9
Cukup	58	71,6
Sangat cukup	14	17,3
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 5

Tabel tersebut di atas menunjukkan bahwa sebagian besar jawaban responden menyatakan cukup atas waktu yang dipergunakan dalam menyelesaikan pekerjaan (71,6%). Hal ini mengandung pengertian bahwa aparatur daerah telah mampu memanfaatkan waktu yang tersedia dalam menyelesaikan pekerjaan secara baik dan tepat waktu. Pemanfaatan waktu yang cukup tersebut disebabkan oleh adanya sistem target "*perolehan hasil*" dan "*penyelesaian tugas*" yang diterapkan oleh masing-masing unit kerja, selain itu adanya dorongan atau motivasi dari pimpinan unit kerja kepada bawahannya untuk menyelesaikan setiap pekerjaan dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Indikator lainnya yang digunakan untuk mengukur dimensi efisiensi adalah jumlah pegawai dalam menyelesaikan kerja. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator tersebut berikut ini.

TABEL IV.9

Indikator Jumlah Pegawai dalam Menyelesaikan Kerja

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Tidak sesuai	2	2,5
Kurang sesuai	29	35,8
Sesuai	48	59,3
Sangat sesuai	2	2,5
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 6

Dari tabel di atas dapat dijelaskan bahwa penggunaan jumlah pegawai pada Pemerintah Kabupaten Kudus telah sesuai dengan volume kerja yang dibebankannya, dimana besarnya frekuensi penyebarannya mencapai sebesar 59,3%. Hal ini berarti penggunaan jumlah tenaga kerja yang ada telah dapat dimanfaatkan secara baik sesuai dengan beban kerja dan analisis jabatan yang telah dilakukan. Komposisi dan ketepatan penempatan aparatur dalam suatu unit kerja melalui analisis jabatan yang dilakukan oleh Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah Kabupaten Kudus merupakan salah satu penyebab keberhasilan aparatur dalam penyelesaian tugas yang dibebankannya.

Sedangkan untuk mengukur dimensi efisiensi, digunakan pula indikator kemampuan mengelola dana untuk pengerjaan proyek atau kegiatan. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator tersebut berikut ini.

TABEL IV.10
Indikator Kemampuan Mengelola Dana untuk Proyek

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Cukup mampu	3	3,7
Mampu	66	81,5
Sangat mampu	12	14,8
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 7

Tabel di atas menunjukkan bahwa kemampuan aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus dalam mengelola atau memanfaatkan dana untuk pengerjaan proyek atau kegiatan dapat dikatakan mampu (81,5%). Hal ini dapat diartikan bahwa kemampuan aparatur daerah dalam memanfaatkan sumber dana yang ada adalah baik sesuai dengan rencana anggaran belanja proyek atau kegiatan. Kemampuan pengelolaan keuangan dalam membiayai suatu kegiatan atau proyek ini tidak terlepas dari kemampuan para penanggung jawab proyek, pimpinan proyek, bendahara proyek dan pelaksana proyek mulai perencanaan proyek sampai dengan evaluasi proyek.

Indikator lain untuk mengukur dimensi efisiensi adalah kemampuan memanfaatkan sarana dan prasarana. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator tersebut berikut ini.

TABEL IV.11

Indikator Kemampuan Memanfaatkan Sarana dan Prasarana

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Cukup mampu	5	6,2
Mampu	64	79,0
Sangat mampu	12	14,8
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 8

Pada tabel di atas terlihat bahwa dimensi efisiensi tergolong tinggi (79,0%) Tingginya tingkat efisiensi ini salah satunya dipengaruhi oleh kemampuan aparatur dalam memanfaatkan sarana dan prasarana yang tersedia secara baik dan seminim mungkin. Tingkat kemampuan aparatur daerah dalam pemanfaatan sarana dan prasarana yang demikian itu tidak terlepas dari kebijakan yang telah digariskan oleh Bupati Kudus untuk melakukan upaya efisiensi dalam penggunaan sarana dan prasarana yang ada secara optimal.

Pembahasan mengenai kepuasan kerja perlu didahului oleh penegasan bahwa masalah kepuasan kerja bukanlah suatu hal yang sangat sederhana, baik dalam pengertian konsep maupun pengertian analisisnya. Meskipun demikian masih tetap relevan untuk mengatakan bahwa kepuasan kerja merupakan suatu cara pandang

seseorang baik bersifat positif maupun negatif terhadap hasil pekerjaannya. Kepuasan kerja sebagai kriteria efektivitas menunjukkan pada keberhasilan organisasi memenuhi kebutuhan yang dirasakan oleh para anggota dan juga kepuasan bagi para pemakai barang dan jasa yang dihasilkan.

Dimensi kepuasan kerja dalam penelitian ini diukur melalui beberapa indikator, diantaranya adalah hasil kerja yang dicapai, tugas yang dibebankan, kemampuan mengatasi masalah, dan kualitas pekerjaan aparatur. Berdasarkan hasil penelitian dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban dari 81 responden dari dimensi kepuasan kerja berikut ini.

TABEL IV.12

Indikator Kesesuaian Penyelesaian Kerja dengan Standar

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Tidak sesuai	2	2,5
Kurang sesuai	6	7,4
Sesuai	68	84,0
Sangat sesuai	5	6,2
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 9

Tabel di atas menunjukkan bahwa aparatur Pemerintah Kabupaten Kudus telah mampu melaksanakan tugas atau pekerjaan sesuai dengan standar yang telah ditentukan (84,0%). Dengan kata lain dalam penyelesaian pekerjaan yang dibebankan kepada aparatur yang bersangkutan selalu disesuaikan dengan program kerja unit kerja yang telah disusun. Kemampuan aparatur dalam penyelesaian kerja tersebut tidak terlepas dari upaya Pemerintah Kabupaten Kudus dalam menyusun Rencana

Strategis (RENSTRA) yang merupakan pedoman bagi setiap unit kerja yang melaksanakannya dan standarisasi, petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Untuk mengukur dimensi kepuasan, salah satu indikator yang digunakan adalah kepuasan terhadap hasil kerja. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator tersebut berikut ini.

TABEL IV.13
Indikator Kepuasan Terhadap Hasil Kerja

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Sebagian kecil pegawai puas	7	8,6
Sebagian besar pegawai puas	65	80,2
Semua pegawai puas	9	11,1
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 10

Dari tabel di atas terlihat bahwa tingkat kepuasan aparatur terhadap hasil kerja selama ini adalah tinggi (80,2%). Hal ini berarti bahwa sebagian besar responden menyatakan puas terhadap pekerjaan yang selama ini menjadi beban kerjanya. Kepuasan hasil kerja ini terlihat dari keluaran (*output*) yang dihasilkan dari pekerjaan tersebut, baik berupa pencapaian target maupun penyelesaian tugas yang dilaksanakan secara tuntas tanpa risiko. Timbulnya kepuasan kerja yang demikian disebabkan oleh keberhasilan aparatur dalam penyelesaian dan pemenuhan tugas atau target yang dibebankannya secara tepat dan benar.

Indikator lain yang digunakan sebagai ukuran dimensi kepuasan adalah kemampuan aparaturnya dalam mengatasi masalah. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.14

Indikator Kemampuan Mengatasi Masalah

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Cukup mampu	6	7,4
Mampu	74	91,4
Sangat mampu	1	1,2
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 11

Tabel di atas menunjukkan bahwa tingkat kemampuan aparaturnya daerah dalam mengatasi masalah dalam penyelesaian pekerjaan atau tugas adalah tinggi (91,4%). Hal ini dapat dikatakan bahwa hampir sebagian besar tugas atau pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya telah dapat diselesaikan secara baik dan benar sesuai dengan prosedur yang berlaku. Kemampuan aparaturnya yang demikian itu terbentuk sebagai akibat adanya dorongan individu untuk menyelesaikan masalah secara tuntas dan menghindari bertumpuknya masalah-masalah baru yang menjadi beban tugasnya. Selain itu adanya dorongan (motivasi) dari pimpinan unit kerja untuk menyelesaikan permasalahan tugas secara komunikatif dan koordinatif.

Selanjutnya untuk mengukur dimensi kepuasan, digunakan indikator kesesuaian kualitas kerja dengan standar. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator tersebut berikut ini.

TABEL IV.15
Indikator Kesesuaian Kualitas Kerja dengan Standar

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Tidak sesuai	1	1,2
Kurang sesuai	10	12,3
Sesuai	69	85,2
Sangat sesuai	1	1,2
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 12

Tabel di atas menunjukkan bahwa kualitas kerja yang dihasilkan aparatur daerah telah sesuai dengan standar yang telah ditentukan (85,2%). Dengan kata lain, hasil kerja telah disesuaikan dengan program kerja dan target perolehan hasil yang telah disusun atau ditentukan sebelumnya. Tercapainya keberhasilan dan kesesuaian kualitas kerja tersebut disebabkan oleh adanya standar kinerja yang berupa program kerja tahunan dari unit kerja yang mengacu pada Rencana Strategis (RENSTRA) Lima Tahunan Kabupaten Kudus yang disusun sejak awal tahun 2001.

Secara keseluruhan hasil penelitian terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kudus telah menunjukkan bahwa efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah baik. Hal ini ditunjukkan oleh tingginya tingkat produktivitas

kerja aparatur, tingginya tingkat efisiensi kerja aparatur, dan tingginya tingkat kepuasan kerja aparatur.

A. 2 Pemberdayaan Aparatur Daerah

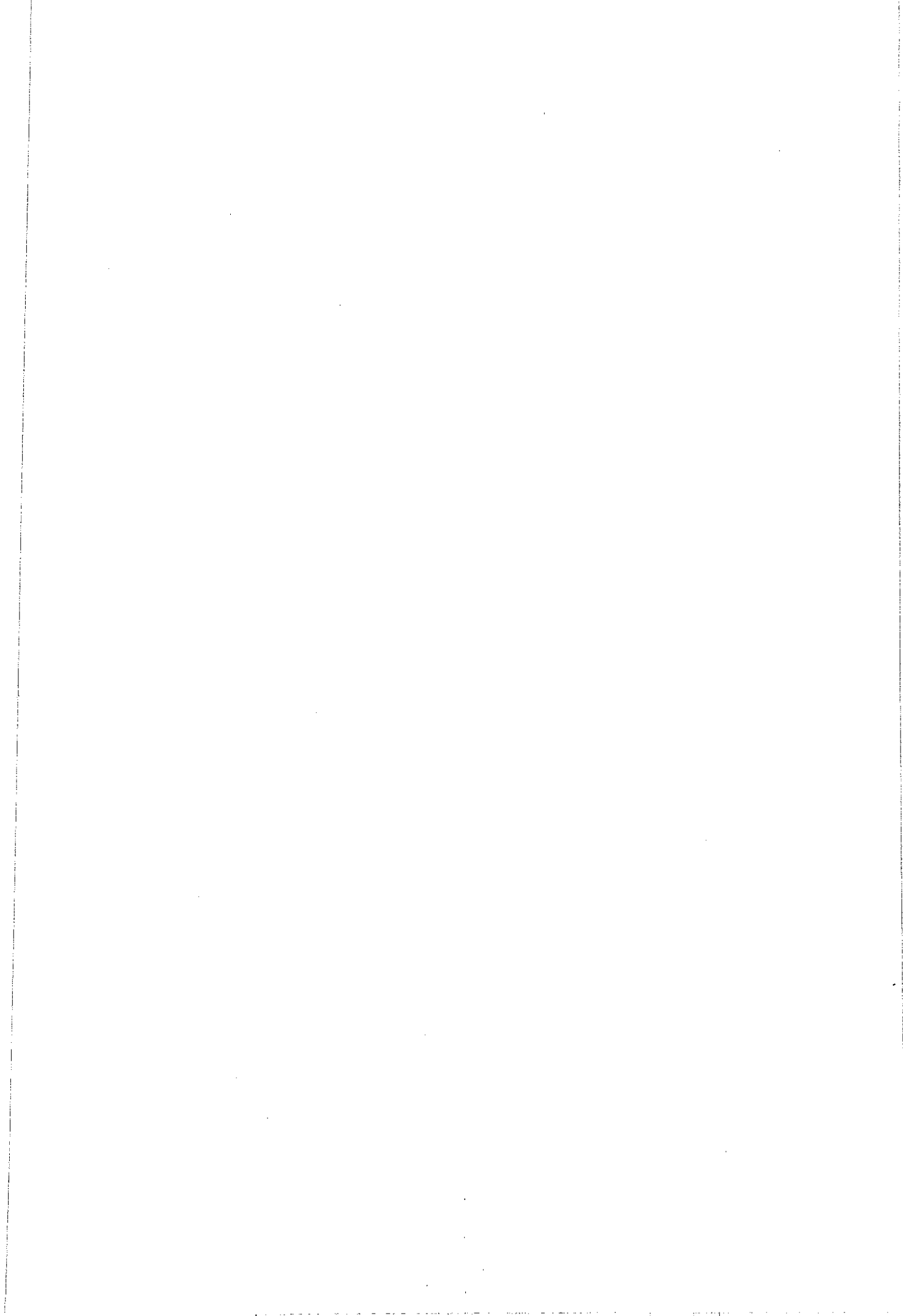
Salah satu tuntutan dari pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya sumber daya manusia (aparatur) yang mempunyai daya dan kemampuan. Mantapnya pelaksanaan otonomi daerah dimulai dengan pemberdayaan aparatur pemerintah daerah. Dalam konteks penelitian ini, pemberdayaan aparatur daerah dapat dilihat dari 3 (tiga) dimensi, yaitu pendidikan, pengalaman, dan kemampuan.

Pendidikan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah keseluruhan proses teknik dan metode belajar mengajar yang merupakan usaha terencana, sistematis dan berkesinambungan dalam rangka pengalihan (*transfer*) pengetahuan seseorang kepada orang lain. Pendidikan ini lebih difokuskan pada pendidikan formal dan pendidikan informal (pendidikan dan kepelatihan teknis dan fungsional, dan kursus-kursus). Berdasarkan hasil penelitian dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban dari 81 responden dari dimensi pendidikan aparatur daerah berikut ini.

TABEL IV.16
Indikator Komposisi Pendidikan Formal Pegawai

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Kurang sesuai	22	27,2
Sesuai	52	64,2
Sangat sesuai	7	8,6
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 13



TABEL IV.17
Indikator Tunjangan Penyelesaian Kerja dengan Kursus

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Kurang mendukung	5	6,2
Mendukung	58	71,6
Sangat mendukung	18	22,2
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 14

Dari tabel di atas terlihat bahwa sebagian besar responden menyatakan bahwa kursus-kursus (pendidikan informal) yang selama ini dilaksanakan baik oleh Pemerintah Kabupaten Kudus maupun Pemerintah Propinsi/Lembaga Pendidikan dan Latihan mendukung terhadap penyelesaian kerja (71,6%). Hal ini berarti bahwa pendidikan dan kepelatihan ini mampu meningkatkan pengetahuan, ketrampilan dan kemampuan aparatur dalam menyelesaikan tugas atau pekerjaan yang menjadi tanggungjawabnya dengan baik. Dukungan pendidikan informal yang demikian terhadap penyelesaian kerja ini tidak terlepas dari upaya Pemerintah Kabupaten Kudus yang telah membuka kesempatan kepada aparatur daerah untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan, seperti Kursus Manajemen Pemerintahan, Kursus Keuangan Daerah, Kursus Manajemen Keuangan Daerah, Kursus Manajemen Kepegawaian, Kursus Manajemen Proyek, Kursus Bendaharawan, dan kursus-kursus lainnya.

Untuk mengukur dimensi pendidikan, indikator lain yang digunakan adalah keikutsertaan pegawai dalam kursus. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81

responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator tersebut berikut ini.

TABEL IV.18
Indikator Keikutsertaan Pegawai dalam Kursus

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Kadang-kadang	42	51,9
Sering	38	46,9
Sangat sering	1	1,2
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 15

Tabel di atas menunjukkan bahwa sebagian besar responden menyatakan kadang-kadang aparatur daerah atau pegawai diikutsertakan dalam kegiatan kursus baik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Kudus maupun Pemerintah Propinsi/Lembaga Pendidikan dan Latihan (51,9%). Hal ini berarti keterlibatan aparatur dalam upaya meningkatkan ketrampilan dan keahlian masih dirasa kurang. Kurangnya tingkat keterlibatan aparatur dalam mengikuti berbagai kursus pada Pemerintah Kabupaten Kudus ini disebabkan oleh keterbatasan dana dan belum mampunya menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sendiri, sehingga penunjukkan PNS untuk mengikuti diklat atau kursus dilakukan secara selektif.

Pengalaman yang banyak mengenai berbagai macam progam dan pekerjaan akan mempermudah pemberdayaannya, sehingga otonomi daerah dapat diwujudkan lebih berdaya guna dan berhasil guna dan merupakan salah satu persyaratan yang amat penting bagi kelancaran pelaksanaan tugas aparatur. Sebagai aparatur pemerintah daerah dituntut untuk mempunyai pengalaman yang luas terhadap seluk

beluk berbagai macam tingkat pekerjaan, terutama yang berhubungan dengan masalah pelaksanaan otonomi daerah.

Tidak dimilikinya pengalaman secara teratur dan baik, akan berakibat lemahnya upaya pemberdayaan aparatur dalam pelaksanaan tuntutan otonomi daerah.

Tingginya tingkat pengalaman aparatur daerah ini, nampaknya juga disebabkan oleh tingginya tingkat pendidikan aparatur di Pemerintah Kabupaten Kudus. Tingkat pendidikan yang baik dengan pengalaman yang cukup baik akan dapat melahirkan kemampuan. Indikator yang digunakan untuk mengukur dimensi pengalaman adalah pemahaman pegawai terhadap program kerja, pemahaman terhadap tugas dari atasan, dan pemahaman terhadap pelaksanaan otonomi.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator tersebut sebagai berikut :

TABEL IV.19

Indikator Pemahaman Pegawai Terhadap Program Kerja

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Kurang memahami	6	7,4
Memahami	67	82,7
Sangat memahami	8	9,9
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 16

Tabel di atas menunjukkan bahwa dimensi pengalaman termasuk dalam kategori tinggi (82,7%). Pengalaman yang banyak ini ditunjukkan oleh aparatur daerah dalam mengatasi masalah tanpa ada kesulitan dan selalu berusaha memahami

program kerja yang telah digariskan. Tingginya pengalaman bagi aparatur dalam memahami program kerja ini tidak terlepas dari tingkat pendidikan yang dimilikinya, lamanya masa kerja, adanya mutasi dan pekerjaan yang menjadi tugas pokoknya yang telah sesuai dengan disiplin ilmu yang dimiliki oleh aparatur daerah.

Untuk mengukur dimensi pengalaman, indikator lain yang digunakan adalah pemahaman terhadap tugas dari atasan. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator tersebut berikut ini.

TABEL IV.20
Indikator Pemahaman Pegawai Terhadap Tugas dari Atasan

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Kurang memahami	4	4,9
Memahami	69	85,2
Sangat memahami	8	9,9
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 17

Tabel di atas menunjukkan bahwa dimensi pengalaman termasuk dalam kategori tinggi (85,2%). Pengalaman yang banyak ini ditunjukkan oleh aparatur daerah dalam mengatasi masalah tanpa ada kesulitan dan selalu berusaha memahami pekerjaan yang ditugaskan oleh atasan. Tingginya pengalaman aparatur daerah dalam memahami tugas yang diberikan atasan ini dipengaruhi oleh tingkat pendidikan yang dimiliki, lamanya masa kerja, adanya mutasi dan pekerjaan yang menjadi tugas pokoknya yang telah sesuai dengan disiplin ilmu yang dimiliki aparatur.

Indikator lain yang digunakan sebagai ukuran dimensi pengalaman adalah pemahaman terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.21
Indikator Pemahaman Terhadap Pelaksanaan Otonomi

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Tidak memahami	1	1,2
Kurang memahami	4	4,9
Memahami	71	87,7
Sangat memahami	5	6,2
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 18

Dari tabel di atas terlihat bahwa dimensi pengalaman termasuk dalam kategori tinggi (87,7%). Pengalaman ini ditunjukkan oleh aparatur daerah dalam memahami segala peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai otonomi daerah, seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Pusat dan aturan pelaksanaannya. Tingginya pengalaman aparatur daerah Kabupaten Kudus dalam memahami ketentuan perundang-undangan tersebut bahwasanya dipengaruhi oleh tingkat kemampuan aparatur dalam menganalisis. Kemampuan analisis yang demikian diperoleh dari pendidikan dan pelatihan, dan masa kerja yang dimiliki aparatur yang bersangkutan.

Untuk dapat mengetahui seberapa besar kemampuan seseorang individu dalam kehidupan organisasi, bukanlah suatu pekerjaan yang mudah mengingat kemampuan yang ditunjukkan oleh para anggota organisasi hanya sebagian dari pada potensi yang terdapat dalam dirinya. Sebagai seorang pimpinan organisasi berkewajiban dan bertanggung jawab untuk mengusahakan agar semua potensi yang terpendam dalam diri seorang aparatur atau anggota organisasi dapat diangkat kepermukaan sehingga dapat dimanfaatkan sepenuhnya dalam kehidupan organisasi. Sebelum potensi tersebut dapat diangkat kepermukaan, perlu terlebih dahulu untuk dilakukan suatu analisis dari pada kemampuan yang masih terpendam itu serta dikaitkan dengan tugas-tugas yang harus dilaksanakan.

Identifikasi potensi tersebut di atas sudah barang tentu harus diikuti dengan pengembangan pribadi sehingga potensi itu berubah sifatnya menjadi kemampuan nyata. Indikator yang digunakan untuk mengukur dimensi kemampuan diantaranya adalah kesesuaian beban kerja dengan keahlian, tanggung jawab, pemahaman pegawai terhadap program kerja, sikap pimpinan terhadap cara kerja pegawai, kreativitas pegawai dalam penyelesaian tugas, dan kesedian pegawai bekerja di luar jam kerja. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator tersebut sebagai berikut :

TABEL IV.22
Indikator Kesesuaian Beban Kerja dengan Keahlian

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Tidak sesuai	3	3,7
Kurang sesuai	36	44,4
Sesuai	40	49,4
Sangat sesuai	2	2,5
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 19

Tabel di atas menunjukkan bahwa kesesuaian beban kerja dengan keahlian yang dimiliki oleh aparatur Pemerintah Kabupaten Kudus masih rendah yaitu kurang dari 50%, yaitu 49,4%. Hal ini dapat diartikan bahwa beban kerja yang menjadi tanggung jawab aparatur yang bersangkutan belum dapat diselesaikan secara profesional menurut keahlian yang dimilikinya. Keadaan seperti ini disebabkan oleh rendahnya frekuensi aparatur pelaksana dalam memperoleh bimbingan teknis (BINTEK) dan rampingnya struktur organisasi perangkat daerah.

Indikator lain yang digunakan sebagai ukuran dimensi kemampuan adalah tanggung jawab unit kerja terhadap tugas. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.23
Indikator Tanggungjawab Unit Kerja Terhadap Tugas

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Sebagian kecil pegawai bertanggung jawab	1	1,2
Sebagian besar pegawai bertanggung jawab	47	58,0
Semua pegawai bertanggung jawab	33	40,7
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 20

Tabel di atas menunjukkan bahwa indikator tanggung jawab aparatur pada dimensi kemampuan di Kabupaten Kudus dapat dikategori tinggi (58,0%). Hal ini dapat dikatakan pula bahwa tingkat tanggung jawab aparatur terhadap pekerjaan yang menjadi beban tugasnya adalah cukup besar. Besarnya tanggung jawab ini disebabkan adanya pengawasan melekat yang diterapkan oleh pimpinan masing-masing unit kerja. Selain itu adanya beban target perolehan hasil dan penyelesaian hasil kerja yang telah digariskan pada program kerja masing-masing unit kerja.

Untuk mengukur dimensi kemampuan, indikator lain yang digunakan adalah sikap pimpinan terhadap cara kerja pegawai. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator tersebut berikut ini.

TABEL IV.24
Indikator Sikap Pimpinan Terhadap Cara Kerja Pegawai

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Tidak mendukung	3	3,7
Kurang mendukung	10	12,3
Mendukung	55	67,9
Sangat mendukung	13	16,0
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 21

Tabel di atas menunjukkan bahwa dimensi kemampuan pada indikator sikap pimpinan terhadap cara kerja pegawai dikatakan tinggi (67,9%). Hal ini berarti bahwa segala sesuatu yang dikerjakan bawahan dalam menyelesaikan pekerjaan selalu mendapat dukungan yang positif dari pimpinan unit kerjanya. Perlakuan pimpinan yang demikian itu disebabkan oleh semakin terbukanya sikap pimpinan untuk menerima saran dan kritik dari bawahan. Selain itu memberikan keleluasaan dan kesempatan kepada bawahan untuk melakukan proses adopsi-inovasi dalam mendukung upaya penyelesaian tugas.

Untuk mengukur dimensi kemampuan, indikator lain yang digunakan adalah kreativitas pegawai dalam menyelesaikan tugas. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator tersebut berikut ini.

TABEL IV.25
Indikator Kreatifitas Pegawai Menyelesaikan Tugas

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Sebagian kecil pegawai memiliki kreatifitas	16	19,8
Sebagian besar pegawai memiliki kreatifitas	58	71,6
Semua pegawai memiliki kreatifitas	7	8,6
Jumlah	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 22

Tabel di atas menunjukkan bahwa dimensi kemampuan aparatur dari indikator kreativitas pegawai dalam menyelesaikan tugas termasuk dalam kategori tinggi (71,6%). Tingginya kreativitas aparatur daerah ini dikarenakan semakin terbukanya sikap pimpinan dalam menerima saran dan kritik. Selain itu kemampuan aparatur dalam melakukan proses tranfer ilmu pengetahuan dan teknologi yang diperoleh selama mengikuti berbagai macam pendidikan dan pelatihan, baik pendidikan formal maupun pendidikan informal.

Selanjutnya indikator lain yang digunakan sebagai ukuran dimensi kemampuan adalah kesediaan pegawai bekerja di luar jam kerja. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.26**Indikator Kesiediaan Pegawai Bekerja di luar Jam Kerja**

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Cukup bersedia	18	22,2
Bersedia	48	59,3
Sangat bersedia	15	18,5
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 23

Tabel di atas menunjukkan bahwa dimensi kemampuan dari indikator kesediaan pegawai bekerja di luar jam kerja dapat dikatakan cukup tinggi (59,3%). Hal tersebut dapat dikatakan bahwa kesediaan pegawai untuk melakukan pekerjaan di luar jam kerja cukup tinggi. Kesediaan tersebut disebabkan oleh dorongan aparatur untuk mendapatkan penghasilan di luar gaji, baik itu berupa uang lembur, insentif, maupun bonus (ekstra poding). Kesediaan bekerja di luar jam kerja ini biasanya dilakukan oleh unit-unit kerja, seperti Kantor Catatan Sipil dan Kependudukan, Dinas Pendapatan Daerah, Kantor Perhubungan dan Pariwisata, dan unit kerja pelayanan lainnya.

Sebagaimana dijelaskan di muka dapat dikatakan bahwa upaya memberdayakan aparatur daerah adalah sesuatu yang sangat sulit. Hal ini juga disadari oleh Pemerintah Kabupaten Kudus, sehingga upaya pembinaan dan pembenahan terhadap aparatur sering dilakukan dengan keyakinan bahwa keberhasilan pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat tidak terlepas dari kualitas dan kuantitas aparatur, struktur organisasi dan tatalaksana yang

didukung oleh kemampuan keuangan, peralatan dan perlengkapan atau sarana yang memadai.

Dari hasil pengkajian data dari masing-masing dimensi dan indikator di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pemberdayaan aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus termasuk pada klasifikasi baik. Pemberdayaan aparatur yang baik akan dapat menciptakan profesionalisme bagi pejabat manajerial, teknis maupun operasional, sehingga akan tercapai pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dan bertanggung jawab secara berdayaguna dan berhasilguna bagi peningkatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus.

A.3 Struktur Organisasi

Ketepatan dalam membuat struktur organisasi akan dapat mempermudah organisasi dalam menetapkan pembagian pekerjaan, desentralisasi wewenang, formalisasi dan koordinasi untuk pencapaian tujuannya. Namun sebaliknya desain struktur organisasi yang tidak tepat akan mempersulit organisasi tersebut dalam mencapai tujuannya secara maksimal bahkan kemungkinan tidak mampu bertahan.

Dengan adanya pembagian pekerjaan semua personil yang ada dalam struktur organisasi akan mengerti peran apa yang harus dijalankan olehnya, sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pentingnya pembagian pekerjaan dalam suatu organisasi karena hal tersebut mencerminkan adanya kebersamaan untuk memikul tanggung jawab terhadap tugas yang diberikan. Selain itu juga untuk menghindari adanya

kesenjangan para pegawai terhadap tugas dan tanggung jawab serta memperjelas jenis pekerjaan yang harus dikerjakan.

Dimensi lain dari struktur organisasi adalah "*desentralisasi kewenangan*", yaitu batas perluasan berbagai jenis kekuasaan dan wewenanga dari atas ke bawah dalam hierarki organisasi. Desentralisasi kewenangan ini ditunjukkan oleh adanya kesediaan pihak atasan untuk mengikutsertakan bawahan dalam perencanaan dan pengambilan keputusan. Desentralisasi wewenang sering menghasilkan perbaikan pada beberapa segi dari efektivitas organisasi, khususnya desentralisasi yang berhubungan dengan meningkatnya komunikasi dua arah yang terbuka. Dengan adanya komunikasi dua arah tersebut, akan terdorong menghasilkan peningkatan inovasi dan kreativitas dalam organisasi. Selain itu dengan desentralisasi wewenang akan mendorong pemanfaatan yang optimal dari seluruh jumlah personil yang ada.

Dimensi berikutnya dari struktur organisasi adalah "*formalisasi*" yang ditunjukkan dengan adanya prosedur kerja yang berfungsi untuk menjadi pedoman dalam bekerja dan adanya fleksibilitas penerapan prosedur kerja, yaitu pembatasan-pembatasan atau aturan dalam melaksanakan tugas pekerjaan yang tidak kaku sehingga merupakan sarana yang dapat dijadikan dasar dalam berbagai aktivitas dalam organisasi. Batasan-batasan adalah pengaturan kegiatan kerja pegawai agar dapat tercapai ketertiban dan disiplin kerja yang baik dalam pelaksanaan tugas pekerjaan. Pengaturan tata kerja dan personil dapat berupa ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan yang dituangkan ke dalam suatu buku pedoman.

Formalisasi dan fleksibilitas yang selama ini telah berjalan dengan baik sudah barang tentu tidak terlepas dari adanya kelemahan-kelemahan, maka untuk itu perlu diadakan evaluasi terencana, sehingga formalisasi yang berlaku benar-benar dapat mendukung penyelenggaraan otonomi daerah. Organisasi dalam rangka mencapai tujuan perlu mengalokasikan personil ke dalam unit-unit kerja dengan terlebih dahulu mempertimbangkan jangan sampai personil tersebut menimbulkan disintegrasi yang akan dapat memunculkan berbagai akses negatif, seperti tumpang tindih, konflik yang apabila dibiarkan akan merugikan keefektifan organisasi. Untuk itulah diperlukan adanya "*koordinasi*".

Koordinasi bertujuan agar supaya semua anggota kelompok menerima keputusan-keputusan bersama untuk berusaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Penerapan koordinasi bagi setiap organisasi mempunyai manfaat yang besar apalagi organisasi yang kompleks atau multi fungsi seperti halnya organisasi pemerintah daerah. Hal tersebut dimaksudkan agar unit-unit kerja yang terkait dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat keselarasan dan kesamaan tindak dalam menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan di daerah. Dengan dilaksanakannya koordinasi sasaran dan tujuan yang diinginkan dapat dicapai lebih efektif dan efisien. Namun pelaksanaan koordinasi tidak akan memberikan kontribusi bagi pencapaian tujuan apabila dalam merumuskan koordinasi tidak jelas. Untuk itu diperlukan adanya rumusan yang jelas, sehingga pelaksanaan koordinasi dapat berjalan secara efektif. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator tersebut sebagai berikut :

TABEL IV.27
Indikator Kesesuaian Personil dengan Beban Kerja

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Tidak sesuai	4	4,9
Kurang sesuai	26	32,1
Sesuai	48	59,3
Sangat sesuai	3	3,7
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 24

Dari tabel tersebut di atas dapat dikatakan bahwa kesesuaian aparatur dengan beban kerja yang ada adalah baik (59,3%). Hal ini berarti dengan jumlah aparatur yang ada pada tiap-tiap unit kerja sudah dapat dikatakan mampu menyelesaikan beban kerja yang menjadi tugas pokok pada unit kerja tersebut. Keadaan yang demikian itu dikarenakan adanya kemampuan unit pengelola aparatur atau pegawai dalam melaksanakan analisis kebutuhan pegawai. Selain itu peranan pimpinan unit kerja yang menghendaki agar seluruh beban kerja dibagi habis kepada aparatur di bawahnya.

Indikator lain yang digunakan sebagai ukuran dimensi pembagian kerja adalah kesesuaian tugas unit kerja dengan pegawai. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.28
Indikator Kesesuaian Tugas Unit Kerja dengan Pegawai

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Tidak sesuai	11	13,6
Kurang sesuai	32	39,5
Sesuai	37	45,7
Sangat sesuai	1	1,2
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 25

Tabel di atas menunjukkan bahwa kesesuaian tugas unit kerja dengan aparatur atau pegawai sebagian besar cukup baik (45,7%). Hal ini dapat dikatakan bahwa beban kerja yang menjadi tanggung jawab unit kerja telah disesuaikan dengan jumlah aparatur yang ada di unit kerja. Keadaan tersebut disebabkan oleh kemampuan unit kerja dalam menyusun program kerja unit beserta mengatur aparatur yang menanganinya.

Indikator berikutnya yang digunakan sebagai ukuran dimensi pembagian kerja adalah kemudahan memperoleh informasi program kerja. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.29**Indikator Kemudahan Memperoleh Informasi Program Kerja**

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Cukup mudah	15	18,5
Mudah	46	56,8
Sangat mudah	20	24,7
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 26

Tabel di atas menunjukkan bahwa kemudahan memperoleh informasi program kerja bagi unit kerja adalah baik (56,8%). Hal ini dapat dikatakan bahwa untuk memperoleh informasi mengenai program kerja tidaklah sulit karena program kerja Pemerintah Kabupaten Kudus merupakan himpunan program kerja yang berasal dari usulan masing-masing unit kerja yang kemudian akan didistribusikan kembali kepada masing-masing unit kerja tersebut untuk dijadikan pedoman kerja.

Indikator berikutnya yang digunakan sebagai ukuran dimensi pembagian kerja adalah ketersediaan informasi tentang program kerja. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.30**Indikator Ketersediaan Informasi tentang Program Kerja**

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Cukup tersedia	22	27,2
Tersedia	53	65,4
Sangat tersedia	6	7,4
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 27

Tabel di atas menunjukkan bahwa ketersediaan informasi tentang program kerja bagi unit kerja adalah baik (65,4%). Hal ini dapat dikatakan bahwa untuk memperoleh informasi tentang program kerja dapat melalui Rencana Strategis (RENSTRA) masing-masing unit kerja, Daftar Isian Proyek Daerah (DIPDA) dan Daftar Isian Kegiatan Daerah (DIKDA).

Indikator yang digunakan untuk mengukur dimensi desentralisasi wewenang adalah keterlibatan pegawai dalam berpendapat. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.31

Indikator Keterlibatan Pegawai dalam Berpendapat

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Tidak sering	4	4,9
Cukup sering	26	32,1
Sering	41	50,6
Sangat sering	10	12,3
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 28

Tabel di atas menunjukkan bahwa keterlibatan pegawai dalam menyampaikan pendapat adalah cukup tinggi (50,6%). Hal ini dapat dikatakan bahwa dalam penyelesaian tugas, segala bentuk usulan dan pendapat dari bawahan merupakan wujud dari kepercayaan pimpinan terhadap bawahan yang sangat diperlukan bagi pimpinan unit kerja sebagai bahan pertimbangan teknis operasional kerja organisasi.

Indikator berikutnya yang digunakan adalah mengukur dimensi desentralisasi wewenang adalah keterlibatan pegawai dalam perencanaan tugas. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.32

Indikator Keterlibatan Pegawai dalam Perencanaan Tugas

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Tidak sering	4	4,9
Cukup sering	21	25,9
Sering	52	64,2
Sangat sering	4	4,9
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 29

Tabel di atas menunjukkan bahwa keterlibatan pegawai dalam perencanaan tugas adalah tinggi (64,2%). Hal ini dapat dikatakan bahwa dalam penyusunan rencana tugas yang tertuang dalam program kerja unit keberadaan aparatur selalu dilibatkan, karena dengan semakin banyaknya pendapat dan usulan dari aparatur tersebut akan semakin banyak pula diperoleh informasi yang bermanfaat bagi kualitas program kerja yang disusun.

Indikator yang digunakan untuk mengukur dimensi formalitas adalah kesesuaian beban kerja dengan prosedur kerja. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.33**Indikator Kesesuaian Beban Kerja dengan Prosedur**

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Kurang sesuai	5	6,2
Sesuai	71	87,7
Sangat sesuai	5	6,2
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 30

Tabel di atas dapat dijelaskan bahwa beban kerja yang menjadi tanggung jawab masing-masing unit kerja telah sesuai dengan prosedur yang ditetapkan, yaitu mencapai sebesar 87,7%. Hal ini menunjukkan pula bahwa prosedur kerja yang telah digariskan, baik itu berupa petunjuk pelaksanaan (juklak) maupun petunjuk teknis (juknis) telah dapat dianalisis oleh sebagian besar aparatur yang melaksanakannya.

Indikator lainnya yang digunakan untuk mengukur dimensi formalitas adalah kesediaan pegawai dalam mematuhi prosedur. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.34**Indikator Kesediaan Pegawai dalam Mematuhi Prosedur**

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Sebagian kecil pegawai mematuhi	1	1,2
Sebagian besar pegawai mematuhi	52	64,2
Semua pegawai mematuhi	28	34,6
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 31

Tabel di atas menunjukkan bahwa kesediaan aparatur dalam mematuhi prosedur kerja adalah tinggi (64,2%). Hal ini dapat dikatakan bahwa sebagian besar aparatur pada masing-masing unit kerja selalu mematuhi prosedur kerja yang berlaku dalam menyelesaikan tugas yang dibebankannya. Kepatuhan aparatur terhadap prosedur kerja tersebut salah satunya disebabkan adanya pengawasan melekat yang dilakukan oleh masing-masing pimpinan unit kerja. Di samping adanya ketentuan aparatur daerah untuk melaksanakan 9 jalur disiplin yang tertuang dalam Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Kudus tanggal 27 Mei 1997 Nomor 061/2179/97.

Indikator berikutnya yang digunakan adalah tingkat fleksibilitas dalam mempercepat kerja. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 31 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.35
Indikator Tingkat Fleksibilitas dalam Mempercepat Kerja

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Kurang mendukung	6	7,4
Mendukung	64	79,0
Sangat mendukung	11	13,6
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 32

Tabel di atas menunjukkan bahwa tingkat fleksibilitas aparatur dalam mempercepat penyelesaian tugas adalah tinggi (79,0%). Hal ini dapat dikatakan bahwa dukungan aparatur dalam mempercepat penyelesaian tugas sudah dapat dikatakan baik. Kondisi tersebut disebabkan oleh adanya keleluasaan atas kemampuan aparatur melakukan adopsi-inovasi sesuai dengan kreatifitasnya dalam rangka mempercepat penyelesaian tugas yang dibebankan.

Indikator yang digunakan untuk mengukur dimensi koordinasi adalah keterkaitan tugas antar unit dalam penyelesaian kerja. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.36

Indikator Keterkaitan Tugas Antar Unit dalam Penyelesaian Kerja

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Cukup setuju	7	8,6
Setuju	52	64,2
Sangat setuju	22	27,2
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 33

Tabel di atas menunjukkan bahwa keterkaitan tugas antar unit dalam penyelesaian kerja adalah tinggi (64,2%). Hal ini dapat dikatakan bahwa dalam penyelesaian tugas, langkah-langkah koordinasi memegang peranan penting. Pentingnya keterkaitan tugas antar unit dalam penyelesaian tugas tersebut disebabkan

adanya anggapan bahwa penyelesaian tugas tidak akan optimal tanpa melibatkan keterkaitan pihak-pihak lain yang berkepentingan atau berkaitan.

Indikator berikutnya yang digunakan untuk mengukur dimensi koordinasi adalah frekuensi kerjasama antar unit kerja. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.37
Indikator Frekuensi Kerjasama Antar Unit Kerja

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Cukup sering	12	14,8
Sering	52	64,2
Sangat sering	17	21,0
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 34

Tabel di atas menunjukkan bahwa frekuensi kerjasama antar unit kerja adalah tinggi (64,2%). Hal ini dapat dikatakan bahwa dalam penyelesaian tugas, langkah-langkah kerjasama selalu dilakukan dalam rangka mencapai optimalisasi hasil kerja. Pentingnya kerjasama antar unit kerja ini didasarkan pada suatu anggapan bahwa penyelesaian tugas yang dikerjakan secara kerjasama akan lebih efektif dan efisien dibandingkan dengan pekerjaan yang diselesaikan secara individu.

Berdasarkan hasil penelitian dari dimensi pembagian kerja, desentralisasi kewenangan, formalisasi dan koordinasi dapat disimpulkan bahwa struktur organisasi unit kerja di Pemerintah Kabupaten Kudus termasuk dalam kategori baik. Hal ini dapat dimaklumi mengingat bahwa pelaksanaan kerja dengan berpedoman pada

pembagian personil sesuai dengan volume tugas pekerjaan dan penyediaan informasi tentang program pelaksanaan pekerjaan. Adanya desentralisasi kewenangan yang baik dengan mengikutsertakan aparatur bawahan dalam kebijakan pengambilan keputusan dan pembuatan perencanaan, beban kerja atasan tidak menumpuk yang pada akhirnya dapat mengganggu kelancaran pelaksanaan tugas. Adanya formalisasi yang tingkat fleksibilitasnya tinggi dan koordinasi yang dapat menciptakan kekompakan aparatur pelaksana tugas bila dibutuhkan demi kelancaran pelaksanaan tugas dapat membuat kesepakatan dan pembentukan tim dengan unit maupun pihak-pihak lain yang terkait.

Kondisi struktur organisasi Pemerintah Kabupaten Kudus yang demikian dinyatakan telah dapat menjalankan fungsinya sesuai dengan apa yang direncanakan sebelumnya. Dengan kata lain struktur organisasi pemerintah daerah sudah sesuai untuk kondisi saat ini. Sebagai tindak lanjut dari kelangsungan hidup suatu organisasi, struktur organisasi perlu dievaluasi secara periodik dan seksama untuk melihat kesesuaian strukturnya dengan kebutuhan organisasi. Perubahan struktur dilakukan agar pengambilan keputusan dalam organisasi tidak terhambat dan mampu menghasilkan keputusan-keputusan yang baik, juga untuk membuat organisasi dapat beradaptasi secara cepat terhadap perubahan lingkungan dan untuk mengurangi jumlah pertentangan yang terjadi antara bagian-bagian dalam organisasi. Variabel struktur organisasi lembaga, dinas-dinas otonomi di atas menunjukkan perubahan atau penyesuaian struktur guna mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah yang nyata bertanggung jawab, dinamis dan serasi secara berhasilguna dan berdaya guna.

A.4 Kemampuan Keuangan Daerah

Pembahasan mengenai kemampuan keuangan bagi suatu pemerintah daerah dalam arti luas adalah bagaimana pemerintah mampu untuk melakukan pengurusan (pengelolaan), pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan APBD. Dalam penelitian ini yang dijadikan dimensi ukuran terhadap kemampuan keuangan daerah tersebut, yaitu pengelolaan anggaran dan penerimaan keuangan.

Pada dimensi pengelolaan anggaran, indikator yang digunakan adalah kesesuaian dana dengan jumlah proyek dan tingkat kecukupan dana dalam membiayai kegiatan proyek, sedangkan indikator yang digunakan pada dimensi penerimaan keuangan daerah adalah income dana dalam mendukung pendapatan daerah dan keperluan penanbahan dana proyek. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator kesesuaian dana dengan jumlah proyek berikut ini.

TABEL IV.38
Indikator Kesesuaian Dana dengan Jumlah Proyek

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Tidak sesuai	2	2,5
Kurang sesuai	28	34,6
Sesuai	51	63,0
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 35

Pada tabel di atas terlihat bahwa tingkat kesesuaian dana dengan jumlah proyek yang ada pada masing-masing unit kerja adalah tinggi (63,0%). Hal ini menunjukkan bahwa besarnya dana yang tersedia pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Kudus selama ini cukup mampu untuk membiayai proyek yang diusulkan oleh masing-masing unit kerja. Tingginya tingkat kesesuaian dana dengan proyek yang diusulkan ini disebabkan oleh kemampuan pengelolaan anggaran dari aparatur yang menanganinya, di samping adanya langkah-langkah selektif terhadap setiap proyek yang diusulkan.

Indikator berikutnya yang digunakan untuk mengukur dimensi pengelolaan anggaran adalah kecukupan dana dalam membiayai kegiatan atau proyek. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.39

Indikator Kecukupan Dana dalam Membiayai Kegiatan Proyek

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Tidak mencukupi	5	6,2
Kurang mencukupi	35	43,2
Mencukupi	39	48,1
Sangat mencukupi	2	2,5
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 36

Tabel di atas menunjukkan bahwa tingkat kecukupan dana dalam membiayai kegiatan proyek adalah cukup tinggi (48,1%). Hal ini menunjukkan bahwa dana yang tersedia pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kudus untuk membiayai

proyek yang diusulkan oleh masing-masing unit kerja adalah cukup. Tingkat kecukupan dana dalam membiayai berbagai macam kegiatan proyek ini salah satunya disebabkan tingkat kemampuan aparatur pengelola anggaran keuangan daerah yang tinggi, di samping kemampuan dalam mengajukan usulan kegiatan proyek yang memiliki tingkat realistik yang tinggi pula.

Indikator berikutnya yang digunakan untuk mengukur dimensi penerimaan daerah adalah income dana dalam mendukung pendapatan daerah kecukupan dana dalam membiayai kegiatan atau proyek. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.40

Indikator Income Dana dalam Mendukung Pendapatan Daerah

KETERANGAN	FREKUENSI	%
0	24	29,6
Tidak memenuhi target	2	2,5
Kurang dari target	12	14,8
Sesuai target	33	40,7
Selalu melebihi target	10	12,3
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 37

Tabel di atas menunjukkan bahwa unit kerja pengemban misi pelayanan pada Pemerintah Kabupaten Kudus sebagian besar telah mampu mencapai target pendapatannya, yaitu mencapai sebesar 40,7%). Hal ini dapat dikatakan pula bahwa upaya pemenuhan target dari unit kerja pengemban misi "*profit*" atas pelayanan dapat

dikatakan cukup tinggi. Keberhasilan pemenuhan target tersebut disebabkan adanya kemampuan aparatur dalam menyelesaikan tugas-tugas pelayanan secara baik, di samping kemampuan dan tingkat disiplin aparatur pemungut pajak dan retribusi yang tinggi pula.

Indikator berikutnya yang digunakan untuk mengukur dimensi penerimaan daerah adalah keperluan penambahan dana proyek. Berdasarkan hasil penelitian terhadap 81 responden dapat dipaparkan frekuensi penyebaran jawaban responden atas indikator sebagai berikut :

TABEL IV.41
Indikator Keperluan Penambahan Dana Proyek

KETERANGAN	FREKUENSI	%
Tidak perlu	1	1,2
Cukup perlu	12	14,8
Perlu	40	49,4
Sangat perlu	28	34,6
JUMLAH	81	100,0

Sumber : Jawaban pertanyaan nomor 38

Tabel di atas menunjukkan bahwa tingkat keperluan penambahan dana proyek bagi tiap-tiap unit kerja adalah cukup tinggi (49,4%). Hal ini dapat dikatakan bahwa penambahan dana bagi pembiayaan kegiatan/proyek sangatlah diperlukan. Perlunya penambahan dana bagi kegiatan atau proyek ini disebabkan oleh adanya upaya peningkatan mutu pelayanan dari masing-masing unit kerja, terutama unit kerja pengemban misi "*profit*" atau pendapatan.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap dimensi pengelolaan anggaran dan penerimaan daerah dapat dijelaskan bahwa tingkat kemampuan keuangan daerah (otonomi fiskal) Kabupaten Kudus dapat dikatakan tinggi, karena dalam pengurusan (pengelolaan) keuangan daerah sangatlah memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku, terutama Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan APBD. Tingginya kemampuan keuangan daerah ini pula tidak terlepas dari kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber potensi penerimaan daerah. Di mana tingginya tingkat penerimaan daerah tersebut akan berpengaruh terhadap pembiayaan berbagai macam kegiatan atau proyek di Kabupaten Kudus. Selain dari itu kemampuan keuangan daerah dan tingkat penerimaan daerah yang tinggi akan berpengaruh pula terhadap kelancaran pelaksanaan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Terutama dalam upaya meningkatkan tingkat perekonomian daerah dan tingkat kesejahteraan masyarakat Kudus secara keseluruhan yang terwujud dalam Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Kudus.

Dari beberapa hasil penelitian terhadap variabel-variabel penelitian, seperti pemberdayaan aparatur daerah, struktur organisasi, dan kemampuan keuangan daerah yang terukur atas dimensi-dimensi yang dijadikan ukuran dapat disimpulkan bahwa efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kudus dapat dikatakan baik, karena secara umum setelah dilakukan pengukuran dari masing-masing variabel penelitian telah menunjukkan angka yang relatif tinggi, baik terhadap variabel

pemberdayaan aparatur daerah, variabel struktur organisasi, dan maupun variabel kemampuan keuangan daerah.

B. Pembahasan Hasil Penelitian

B. 1 Uji normalitas

Uji normalitas digunakan untuk mengetahui normalitas data atau variabel yang diuji, karena dalam penelitian ini salah satu teknik analisis data untuk mengetahui adanya pengaruh antara variabel tetap dan variabel tergantung digunakan teknik korelasi (r) product moment. Hasil perhitungan statistik dari variabel yang diteliti tersebut adalah sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut ini.

TABEL IV.42

Hasil Analisis Uji Normalitas terhadap Distribusi Variabel Penelitian

VARIABEL	N	SKEWNESS		KURTOSIS	
	statistic	statistic	std error	statistic	std error
Efektivitas Otda	81	0,577	0,267	1,297	0,529
Pemberdayaan aparatur	81	0,507	0,267	0,873	0,529
Struktur organisasi	81	0,167	0,267	0,399	0,529
Kemampuan keuangan	81	-0,178	0,267	-0,540	0,529
Valid N (listwise)	81				

Sumber : Data primer diolah (jawaban pertanyaan No. 1 s/d 38)

Dari hasil perhitungan statistik tersebut di atas menunjukkan bahwa distribusi variabel penelitian terhadap 81 responden adalah normal, karena arah penyebarannya baik menceng ke kiri maupun ke kanan menunjukkan angka positif-positif dan negatif-negatif.

B.2 Uji validitas dan reliabilitas

Untuk mengetahui adanya kesamaan antara data yang terkumpul dengan data yang sesungguhnya terjadi pada objek yang diteliti perlu dilakukan uji validitas dan reliabilitas terhadap masing-masing variabel penelitian. Berikut ini disajikan hasil perhitungan statistik terhadap validitas dan reliabilitas variabel penelitian sebagai berikut :

a. Efektivitas pelaksanaan otonomi daerah

Jawaban dari 81 responden atas pertanyaan nomor 1 sampai dengan 12 setelah dilakukan perhitungan statistik diperoleh hasil sebagai berikut :

TABEL IV.43

Hasil Analisis Item Instrumen Efektivitas Pelaksanaan Otonomi Daerah

No.INSTRUMEN	VALIDITAS	RELIABILITAS
P 1	0,3857	0,7822
P 2	0,2979	0,7884
P 3	0,4537	0,7750
P 4	0,3802	0,7837
P 5	0,4116	0,7809
P 6	0,5619	0,7625
P 7	0,3750	0,7825
P 8	0,2673	0,7926
P 9	0,5782	0,7620
P 10	0,4161	0,7788
P 11	0,5042	0,7762
P 12	0,6681	0,7565
Alpha = 0,7219		

Sumber : Data primer diolah (jawaban pertanyaan No. 1 s/d 12)

Dari hasil perhitungan statistik sebagaimana pada tabel tersebut di atas menunjukkan bahwa data pertanyaan variabel efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah valid dan reliabel, karena koefisien validitasnya menunjukkan angka yang positif. Di mana koefisien reliabilitasnya lebih besar dari nilai alpha yaitu sebesar 0,7219.

b. Pemberdayaan aparatur

Hasil perhitungan statistik variabel pemberdayaan aparatur atas jawaban pertanyaan nomor 13 sampai dengan 23 adalah :

TABEL IV.44
Hasil Analisis Item Instrumen Pemberdayaan Aparatur

No.INSTRUMEN	VALIDITAS	RELIABILITAS
P 13	0,4801	0,7270
P 14	0,3304	0,7464
P 15	0,3122	0,7489
P 16	0,5183	0,7273
P 17	0,5110	0,7299
P 18	0,4101	0,7386
P 19	0,4028	0,7383
P 20	0,2743	0,7532
P 21	0,3350	0,7501
P 22	0,4211	0,7353
P 23	0,5503	0,7156
Alpha = 0,7057		

Sumber : Data primer diolah (jawaban pertanyaan No. 13 s/d 23)

Tabel di atas menunjukkan bahwa data pertanyaan pada variabel pemberdayaan aparatur adalah valid dan reliabel, karena koefisien validitasnya positif dan koefisien reliabilitasnya lebih besar dari nilai alpha sebesar 0,7057.

c. Struktur organisasi

Berdasarkan data yang terkumpul dari 81 responden atas 11 pertanyaan yang diajukan diperoleh data sebagai berikut :

TABEL IV.45

Hasil Analisis Item Instrumen Struktur Organisasi

No.INSTRUMEN	VALIDITAS	RELIABILITAS
P 24	0,5364	0,7399
P 25	0,3838	0,7616
P 26	0,4128	0,7562
P 27	0,4561	0,7511
P 28	0,4652	0,7502
P 29	0,4679	0,7489
P 30	0,3230	0,7661
P 31	0,4173	0,7560
P 32	0,6068	0,7393
P 33	0,2722	0,7714
P 34	0,3918	0,7583
Alpha = 0,7291		

Sumber : Data primer diolah (jawaban pertanyaan No. 24 s/d 34)

Data pada tabel di atas menunjukkan bahwa instrumen variabel struktur organisasi adalah valid dan reliabel, karena dari hasil perhitungan statistik diperoleh koefisien validitas yang positif dan koefisien reliabilitas yang lebih besar dari nilai alpha, yaitu sebesar 0,7291.

d. Kemampuan Keuangan

Hasil pengolahan data dari jawaban pertanyaan nomor 34 sampai 37 yang diberikan oleh 81 responden adalah sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

TABEL IV.46**Hasil Analisis Item Instrumen Kemampuan Keuangan**

No.INSTRUMEN	VALIDITAS	RELIABILITAS
P 35	0,3583	0,2181
P 36	0,3983	0,2396
P 37	0,3728	0,2317
P 38	0,3556	0,3803
Alpha = 0,1812		

Sumber : Data primer diolah (jawaban pertanyaan No. 35 s/d 38)

Berdasarkan perhitungan statistik sebagaimana terlihat pada tabel di atas dapat disimpulkan bahwa instrumen variabel kemampuan keuangan adalah valid dan reliabel, karena dari hasil perhitungan tersebut diperoleh koefisien validitas yang positif dan koefisien reliabilitas yang lebih besar dari nilai alpha, yaitu sebesar 0,1812.

B. 3 Uji hipotesis tunggal

Dalam rangka uji hipotesis terhadap hubungan tunggal antara variabel pemberdayaan aparatur dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah, variabel struktur organisasi dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah dan variabel kemampuan keuangan daerah dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah dengan menggunakan teknik korelasi (r) product moment diperoleh hasil perhitungan secara rinci sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

TABEL IV.47

Hubungan antara Variabel Pemberdayaan Aparatur, Struktur Organisasi, Kemampuan Keuangan dengan Efektivitas Pelaksanaan Otonomi Daerah

Variabel	Efektivitas Otda	Pemberdayaan Aparatur	Struktur Organisasi	Kemampuan Keuangan
Efektivitas Otda	1/81	0,747 0,000 81	0,660 0,000 81	0,166 0,069 81
Pemberdayaan Aparatur	0,747 0,000 81	1/81	0,745 0,000 81	0,056 0,311 81
Struktur Organisasi	0,660 0,000 81	0,745 0,000 81	1/81	0,018 0,478 81
Kemampuan Keuangan	0,116 0,069 81	0,056 0,311 81	0,018 0,438 81	1/81

Sumber : Data primer diolah (jawaban pertanyaan nomor 1 s/d 38)

- a. Pengaruh antara variabel pemberdayaan aparatur terhadap variabel efektivitas otonomi daerah.

Tabel di atas menunjukkan bahwa besarnya koefisien korelasi antara variabel pemberdayaan aparatur terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebesar 0,747 dengan tingkat kebenaran 99%. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa terdapat pengaruh yang positif dan signifikan antara variabel pemberdayaan aparatur terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah, sehingga hipotesis yang menyatakan terdapat pengaruh antara variabel pemberdayaan aparatur dengan variabel efektivitas pelaksanaan otonomi daerah dapat diterima. Adapun prosentase besarnya pengaruh variabel pemberdayaan aparatur terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebesar 55,80% ($0,747^2 \times 100\%$).

- b. Pengaruh antara variabel struktur organisasi terhadap variabel efektivitas otonomi daerah.

Pada tabel IV.47 menunjukkan bahwa besarnya koefisien korelasi antara variabel struktur organisasi terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebesar 0,660 dengan tingkat kebenaran 99%. Dari hasil perhitungan tersebut dapat pula dikatakan bahwa terdapat pengaruh yang positif dan signifikan antara struktur organisasi dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah, sehingga hipotesis yang menyatakan bahwa terdapat pengaruh variabel struktur organisasi dengan variabel efektivitas pelaksanaan otonomi daerah dapat diterima. Adapun prosentase besarnya pengaruh variabel pemberdayaan aparatur terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebesar 43,56% ($0,660^2 \times 100\%$).

- c. Pengaruh antara variabel kemampuan keuangan terhadap variabel efektivitas otonomi daerah.

Pada tabel di atas menunjukkan bahwa besarnya koefisien korelasi antara variabel kemampuan keuangan daerah terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebesar 0,116 dengan tingkat kebenaran 94%. Dari hasil perhitungan tersebut dapat dikatakan bahwa pengaruh antara variabel kemampuan keuangan daerah terhadap variabel efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah rendah ($0,116 < 0,500$), sehingga hipotesis yang menyatakan bahwa terdapat pengaruh antara variabel kemampuan keuangan daerah terhadap variabel efektivitas pelaksanaan otonomi daerah ditolak. Adapun prosentase besarnya pengaruh variabel kemampuan

keuangan terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebesar 1,35% ($0,116^2 \times 100\%$).

B. 4 Uji hipotesis ganda

Untuk mengetahui besarnya pengaruh secara bersama-sama antara variabel bebas (pemberdayaan aparatur, struktur organisasi, dan kemampuan keuangan daerah) terhadap variabel tergantung (efektivitas pelaksanaan otonomi daerah) digunakan teknik korelasi parsial. Dari hasil perhitungan tersebut diperoleh besarnya koefisien korelasi sebagaimana tabel di bawah ini.

TABEL IV.48

Hubungan secara bersama-sama antara Variabel Pemberdayaan Aparatur, Struktur Organisasi, dan Kemampuan Keuangan dengan Efektivitas Pelaksanaan Otonomi Daerah

Variabel	Unstandardized coefficient		Standardized coefficient	t	Sig
	B	Std Error	Beta		
(konstan)	9,254	2,510		3,686	0,000
Pemberdayaan aparatur	0,459	0,089	0,562	5,190	0,000
Struktur oerorganisasi	0,204	0,092	0,240	2,215	0,030
Kemampuan keuangan	0,204	0,113	0,113	1,807	0,075

Sumber : Data primer diolah (jawaban pertanyaan No. 1 s/d 38).

Dari tabel di atas diketahui bahwa nilai t hitung lebih besar dari nilai t tabel ($t_h = 3,686 > t_{tab} = 1,96$), sehingga dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara bersama-sama antara variabel bebas (pemberdayaan aparatur, struktur organisasi, dan kemampuan keuangan) terdapat pengaruh yang positif dan signifikan dengan variabel efektivitas pelaksanaan otonomi daerah (variabel tergantung). Selain itu dapat ditunjukkan pula bahwa variabel pemberdayaan aparatur adalah merupakan variabel

bebas yang mempunyai sumbangan yang terbesar (0,459) dibandingkan dengan variabel bebas lainnya seperti variabel struktur organisasi dan variabel kemampuan keuangan daerah yang masing-masing hanya memberikan sumbangan sebesar 0,204.

Selanjutnya untuk mengetahui adanya perbedaan antara unit kerja unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang terhadap tingkat efektivitas pelaksanaan otonomi daerah digunakan teknik analisis varian Anova Kruskal Wallis. Secara rinci hasil perhitungannya sebagaimana terlihat pada tabel berikut ini.

TABEL IV.49
Uji beda Anova Kruskal Wallis

Model	Sum of Squares	Df	Mean Squares	H	Sig
Regression	456,726	3	152,242	38,453	0,000
Residual	304,855	77	3,959		
Total	761,580	80			

Sumber : Data primer diolah (jawaban pertanyaan No. 1 s/d 38).

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa nilai H (koefisien anova) adalah 38,453 dengan tingkat signifikansi sebesar 99%, ini lebih besar dari C tabel dengan tingkat kebenaran 95% sebesar 18,49 ($H=38,453 > C_{tab}=18,49$). Hal ini menunjukkan pula bahwa diantara variabel-variabel penelitian terdapat perbedaan yang tegas pada masing-masing unit kerja unsur staf, unsur pelaksana dan unit kerja unsur penunjang dalam peranannya terhadap tingkat efektivitas pelaksanaan otonom daerah.

Untuk mengetahui besarnya derajat perbedaan masing-masing unsur dalam unit kerja seperti unsur penunjang, unsur staf, dan unsur pelaksana dapat dilihat pada tabel berikut ini.

TABEL IV.50**Koefisien Mean antara Unsur Penunjang, Unsur Staf, dan Unsur Pelaksana**

Unit Kerja		Efektivitas Otonomi Daerah
Penunjang	Mean	35,69
	N	13
	Standar Deviasi	2,898
Staf	Mean	34,49
	N	41
	Standar Deviasi	3,367
Pelaksana	Mean	35,96
	N	27
	Standar Deviasi	2,549
Total	Mean	35,17
	N	81
	Standar Deviasi	3,085

Sumber : Data primer diolah (jawaban pertanyaan No. 1 s/d 38).

Dari tabel IV.50 di atas dapat diketahui bahwa besarnya derajat perbedaan dari masing-masing unit kerja (unsur penunjang, unsur staf, dan unsur pelaksana) terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah dengan perincian koefisien mean pada unsur penunjang adalah sebesar 35,69 dengan standar deviasi sebesar 2,898, koefisien mean pada unsur staf adalah sebesar 34,49 dengan standar deviasi sebesar 3,367, dan koefisien mean pada unsur pelaksana adalah sebesar 35,96 dengan standar deviasi sebesar 2,549. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa unsur pelaksana merupakan unit kerja yang paling dominan dalam kaitannya dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah.

C. Diskusi

Keterkaitan antara teori yang melandasi penelitian, hasil penelitian dan kenyataan yang sesungguhnya untuk mewujudkan efektivitas dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kudus dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Aspek Pemberdayaan Aparatur

Dengan mendasarkan pada teori beberapa ahli antara lain Carlzon, Clutter, Prijo dan Pranarka, Tjiptono dan Diana, Rudini, Ginanjar, Zainun, Rasyid dan Syahril, Gondokusumo, serta Siagian seperti diuraikan di muka, bahwasanya faktor-faktor yang dapat mempengaruhi variabel pemberdayaan aparatur daerah diantaranya adalah pendidikan, pengalaman, dan kemampuan.

a. Faktor pendidikan

Hasil penelitian telah menunjukkan bahwa dilihat dari dimensi pendidikan aparatur Pemerintah Kabupaten Kudus tergolong baik (64,2%). Dengan kata lain dilihat dari latar belakang pendidikan formal aparatur Pemerintah Kabupaten Kudus telah sesuai dengan kebutuhan organisasi. Demikian pula keikutsertaan aparatur dalam mengikuti kursus yang menunjukkan 51,9% kadang-kadang dan 46,9% sering.

Realitas dalam rekrutmen dan penempatan aparatur pada unit kerja telah dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan organisasi meskipun belum seperti yang diharapkan. Hal ini dipengaruhi oleh kondisi sebelum otonomi daerah dilaksanakan, dimana rekrutmen dan pendistribusian aparatur atau pegawai menjadi wewenang pemerintah pusat sedangkan pemerintah daerah hanya menerima dan mendayagunakan aparatur sesuai dengan skala prioritas daerah.

Selanjutnya dalam upaya meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan aparatur melalui program pendidikan dan pelatihan aparatur dihadapkan pula pada kendala bahwa pemerintah daerah belum mampu menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sendiri, sehingga masih tergantung dari program yang dilaksanakan oleh lembaga pendidikan dan pelatihan Propinsi dan pusat. Di samping terbatasnya alokasi dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk menunjang penyelenggaraan dan pengiriman peserta pendidikan dan pelatihan bagi aparatur sesuai kebutuhan dan tuntutan organisasi.

b. Faktor pengalaman

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 82,7% aparatur telah memahami tentang program kerja organisasi, dan sebagian besar aparatur (85,2%) juga telah memahami tugas yang diberikan oleh atasan, serta 87,7% aparatur telah memahami tentang pelaksanaan otonomi daerah.

Realitas dalam pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa pelimpahan wewenang yang luas dari pemerintah pusat telah dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Hal ini tidak terlepas dari pengalaman yang dimiliki aparatur itu sendiri yang selama ini telah mampu menyelesaikan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c. Faktor kemampuan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kecakapan dan keahlian aparatur Pemerintah Kabupaten Kudus baru mencapai 49,4% yang dapat digunakan untuk menyelesaikan beban kerja organisasi. Sebagian besar pegawai (58,0%) telah mempunyai tanggung jawab terhadap tugas yang diberikan, sebagian besar lainnya

(71,6%) dari pegawai telah memiliki kreatifitas dalam menyelesaikan tugas serta kesediaan pegawai bekerja di luar jam kerja juga cukup tinggi yaitu sebesar 59,3%.

Namun kenyataan yang ada telah menunjukkan bahwa dalam upaya meningkatkan kemampuan aparatur memang masih dihadapkan pada kendala keterbatasan dan keikutsertaan aparatur dalam pendidikan dan pelatihan, baik managerial (kepemimpinan), teknis maupun fungsional. Namun demikian pemerintah daerah juga senantiasa berupaya untuk meningkatkan kemampuan aparaturnya melalui pembinaan atasan langsung, pemberian kesempatan pegawai untuk meneruskan pendidikan pada jenjang yang lebih tinggi dengan fasilitas tugas belajar maupun ijin belajar, seminar, lokakarya, dan pengiriman pendidikan dan pelatihan aparatur secara selektif.

2. Aspek Struktur Organisasi

Berdasarkan pada teori dari beberapa ahli seperti The Liang Gie, Hasibuan, Child, Robbins, Gibson, Steers, Handoko, Stillman, Gaebler dan Osborne, Garry Yulk, dan Handayaniingrat seperti telah diuraikan di atas, bahwasanya faktor-faktor yang dapat mempengaruhi variabel struktur organisasi ini diantaranya adalah pembagian kerja, desentralisasi kewenangan, formalitas dan koordinasi.

a. Faktor pembagian kerja

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar (59,3%) aparatur menyatakan jumlah pegawai dengan beban kerja yang ada adalah sesuai, tingkat kesesuaian tugas pada masing-masing unit kerja dengan jumlah pegawai yang ada hanya mencapai 45,7%. Sedangkan tingkat kemudahan perolehan dan tingkat

ketersediaan informasi mengenai program kerja bagi pegawai dalam unit kerja masing-masing mencapai sebesar 56,8% dan 65,4%.

Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa pembagian kerja bagi aparatur pada masing-masing unit kerja organisasi Pemerintah Kabupaten Kudus didasarkan atas analisis kebutuhan pegawai. Namun dalam prakteknya masih sering dijumpai adanya beberapa kendala, diantaranya seperti ketidakmampuan aparatur dalam melaksanakan beban tugas yang diberikan oleh pimpinan, hal ini karena disebabkan oleh tingkat pemahaman atas program kerja dan kesesuaian latar belakang pendidikan dan pengalaman aparatur. Kendala lainnya adalah berupa kesempatan pegawai dalam mengembangkan karier jabatan, hal ini disebabkan kondisi struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Kabupaten Kudus yang saat ini masih ramping. Dengan melihat kondisi yang demikian, Pemerintah Kabupaten Kudus telah berupaya untuk mengatasi permasalahan tersebut dengan menyusun analisis kebutuhan pegawai secara akurat, dan mengajukan perubahan pengembangan struktur organisasi dan tata kerja baru yang sampai saat ini belum mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kudus.

b. Faktor desentralisasi kewenangan

Hasil penelitian terhadap faktor desentralisasi kewenangan telah menunjukkan bahwa keterlibatan aparatur dalam mengeluarkan pendapatan adalah mencapai 50,6%, sedangkan keterlibatan pegawai dalam menyusun perencanaan tugas mencapai sebesar 64,2%.

Realitas yang ada menunjukkan bahwa kesempatan pegawai dalam mengeluarkan pendapat baik itu berupa saran, masukan atau ide-ide dari bawahan kepada pimpinan unit kerja masih kurang dapat dimanfaatkan oleh tiap-tiap pegawai pada unit kerja yang ada. Demikian pula dengan keterlibatan atau keikutsertaan pegawai dalam merencanakan tugas yang tertuang pada program kerja unit organisasi, sehingga kesempatan pegawai untuk mengeluarkan ide pemikiran terhadap peningkatan kinerja organisasi yang dilimpahkan pimpinan kepada bawahannya tidak tampak.

c. Faktor formalitas

Dari hasil penelitian terhadap faktor formalitas menunjukkan bahwa sebagian besar aparatur (87,7%) mengatakan bahwa kesesuaian beban kerja dengan prosedur kerja adalah tinggi mencapai sebesar 87,7%, tingkat kesediaan pegawai dalam mematuhi prosedur kerja adalah sebesar 64,2%. Sedangkan tingkat fleksibilitas aparatur dalam mempercepat penyelesaian tugas mencapai sebesar 79,0%.

Kenyataan yang ada telah menunjukkan bahwa belum seluruhnya prosedur kerja yang tertuang dalam Rencana Strategis (RENSTRA) Kabupaten Kudus yang menjadi pedoman dalam menyelesaikan beban kerja telah dapat dilaksanakan. Hal ini disebabkan oleh adanya penyusunan yang tidak didasarkan atas skala prioritas dan dukungan data yang tingkat akurasinya rendah. Selain itu masih banyak pelanggaran yang dilakukan oleh beberapa aparatur dalam mematuhi prosedur kerja yang telah ditetapkan, sehingga apa yang telah disusun menjadi prosedur tetap, baik itu petunjuk teknik maupun petunjuk pelaksanaan sering kali diabaikan guna mempersingkat

penyelesaian kerja. Kondisi demikian akhirnya menjadikan penyelesaian tugas yang asal-asalan dengan mengabaikan ketentuan yang berlaku.

d. Faktor koordinasi

Hasil penelitian terhadap faktor koordinasi menunjukkan bahwa sebagian besar aparatur (64,2%) menyatakan bahwa keterkaitan tugas antar unit dalam penyelesaian kerja adalah tinggi yaitu mencapai sebesar 64,2%, di samping itu pula sebagian besar aparatur (64,2%) mengatakan bahwa frekuensi kerjasama antar unit kerja adalah tinggi pula.

Realitas yang ada menunjukkan bahwa selama ini penyelesaian tugas yang dibebankan unit kerja selalu diselesaikan secara kerjasama dengan melibatkan pihak-pihak terkait yang terbentuk dalam tim kerja. Hal lain yang menonjol adalah adanya bimbingan teknik (BINTEK) yang diselenggarakan secara periodik dan terencana.

3. Aspek Kemampuan Keuangan Daerah

Dengan mendasarkan pada teori dari beberapa ahli seperti Manulang, Kaho, Pamudji, Insukindro, Ahmad, dan Smith seperti diuraikan di atas, bahwasanya faktor-faktor yang dapat mempengaruhi variabel kemampuan keuangan daerah diantaranya adalah pengelolaan anggaran keuangan daerah dan penerimaan daerah.

a. Faktor pengelolaan anggaran

Hasil penelitian terhadap faktor pengelolaan keuangan daerah telah menunjukkan bahwa sebagian besar aparatur (63,0%) menyatakan bahwa kesesuaian jumlah dana dengan jumlah proyek adalah tinggi, sedangkan sebagian besar aparatur lainnya (48,1%) mengatakan bahwa tingkat kecukupan dana dalam membiayai kegiatan proyek adalah cukup rendah.

Kenyataan yang ada telah menunjukkan bahwa rendahnya tingkat kecukupan dana dalam membiayai proyek ini disebabkan oleh masih rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) apabila dibandingkan dengan besarnya penerimaan daerah yang berasal dari sumbangan dan bantuan pemerintah pusat yang diformulasikan melalui Dana Alokasi Umum (DAU). Hal tersebut telah menyebabkan pula tingginya derajat ketergantungan fiskal Pemerintah Kabupaten Kudus terhadap dana perimbangan tersebut, sehingga setiap kegiatan atau proyek yang sudah direncanakan sebelumnya harus selalu disesuaikan dengan besar kecilnya perolehan dana yang diterima daerah, dan bukan atas kemampuan keuangan daerah sendiri. Selain itu masih adanya campur tangan pemerintah pusat dalam menentukan skala prioritas kebutuhan daerah yang masih kuat, sehingga akan melemahkan daya kreatifitas daerah dalam pengelolaan keuangan daerah.

b. Faktor penerimaan daerah

Hasil dari penelitian telah menunjukkan bahwa sebagian aparatur (40,7%) menyatakan bahwa unit kerja mengemban misi pelayanan mampu mendatangkan income dalam mendukung pendapatan daerah. Di samping itu sebagian besar aparatur (49,4%) mengatakan bahwa perlu adanya penambahan dana terhadap pembiayaan kegiatan atau proyek.

Realitas yang ada menunjukkan bahwa kemampuan unit kerja pengemban misi pelayanan adalah didasarkan atas tercapainya target perolehan pendapatan. Namun sebaliknya masih terdapat pula potensi yang belum tergali sebagai potensi terpendam yang jumlahnya jauh lebih besar dari target yang telah ditentukan. Hal ini

menyebabkan penentuan target yang tidak didasarkan atas potensi yang ada, namun lebih menekankan pada peningkatan target yang didasarkan pada proyeksi dan prediksi penerimaan. Selain itu penambahan dana terhadap pembiayaan kegiatan atau proyek yang dilakukan melalui perubahan anggaran dianggap sebagai hal yang wajar untuk menutupi kekurangan dana terhadap kegiatan atau proyek yang sedang berjalan. Dengan semakin membengkaknya pembiayaan kegiatan atau proyek sebagai akibat dari kurangnya dana tersebut bahwasanya menggambarkan rendahnya mutu perencanaan yang pada akhirnya akan menyebabkan pula rendahnya hasil kegiatan atau proyek itu sendiri.

4. Aspek Efektivitas Pelaksanaan Otonomi Daerah

Berdasarkan pada teori dari beberapa ahli seperti Aandrew, Muchsan, Sujanto, Kaho, Iglesias, Sunggono, Steers, Siagian, Gomes, Rivanto, Robbins, Campbell, Gibson, Lubis dan Huseini, Indrawijaya, Davis dan Newstrom, Hasibuan, Komarudin, Bintoro, Stoner, dan Handoko, seperti diuraikan di atas, bahwasanya faktor-faktor yang dapat mempengaruhi variabel efektivitas pelaksanaan otonomi daerah diantaranya adalah produktivitas kerja, efisiensi, dan kepuasan.

a. Faktor produktivitas kerja

Hasil dari penelitian dapat ditunjukkan bahwa sebagian besar aparatur yaitu sebesar 75,3% menyatakan telah mampu memenuhi hasil kerja sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Sebagian besar aparatur (88,9%) mengatakan bahwa aparatur Pemerintah Kabupaten Kudus telah mampu meningkatkan kualitas hasil pekerjaan yang menjadi beban tugasnya. Di samping itu sebagian besar aparatur yaitu 72,8% mengatakan telah mampu menyelesaikan pekerjaan secara baik dan benar.

Realitas yang sesungguhnya menunjukkan bahwa kemampuan unit kerja pengemban

b. Faktor efisiensi

Hasil penelitian terhadap faktor efisiensi menunjukkan bahwa sebagian besar aparatur, yaitu sebesar (71,6 %) telah mampu memanfaatkan waktu yang tersedia dalam penyelesaian tugas. Di samping penggunaan jumlah pegawai yang ada (59,3%), kemampuan pengelolaan dana untuk proyek atau kegiatan (81,5%), dan kemampuan pemanfaatan sarana dan prasarana yang tersedia (79,0%) secara baik dan seminim mungkin.

Namun pada kenyataannya menunjukkan bahwa pada unit-unit kerja tertentu masih dijumpai adanya beberapa aparatur yang belum mengetahui tugas apa yang menjadi tanggung jawabnya, hal tersebut terlihat dari menumpuknya beberapa pegawai pada suatu unit kerja akibat dari terlikuidasinya beberapa instansi pemerintah pusat yang berdampak pada penempatan personil yang terkesan asal-asalan, dan tidak memperhatikan analisis kebutuhan pegawai tiap-tiap unit kerja berdasarkan klasifikasi dan profesionalisme kerja. Selain itu masih pula dijumpai adanya pemanfaatan sarana dan prasarana terutama pada penggunaan peralatan kantor habis pakai yang terkesan boros. Hal ini sudah barang tentu berpengaruh pula terhadap pemanfaatan dana yang tersedia untuk belanja administrasi umum pada tiap-tiap unit kerja organisasi.

c. Faktor kepuasan kerja

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar aparatur (84,0%) telah mampu melaksanakan tugas sesuai dengan standar yang telah ditentukan. Selain itu sebagian besar pegawai (80,2%) telah pula menyatakan puas atas penyelesaian pekerjaan dan mampu dalam mengatasi masalah tugas yang selama ini menjadi beban kerjanya (91,4%). Di samping itu sebagian besar aparatur (85,2%) menyatakan bahwa kualitas kerja yang dihasilkan telah sesuai dengan standar yang telah ditentukan.

Realitas yang ada menunjukkan bahwa tingkat kepuasan kerja aparatur pada unit kerja pengemban misi pelayanan publik, seperti Kantor Catatan Sipil dan Kependudukan dapat dikatakan cukup tinggi, karena mereka merasa telah mampu memenuhi bahkan melampaui target penerimaan dari jasa pelayanan yang diberikannya. Namun sebaliknya tingkat kepuasan kerja aparatur pada unit-unit kerja tertentu seperti Kantor Polisi Pamong Praja adalah merupakan unit kerja yang tingkat kepuasan kerja aparturnya dapat dikatakan paling rendah. Hal ini disebabkan oleh sering timbulnya beberapa permasalahan mengenai keamanan dan ketertiban intern akhir-akhir ini di lingkungan kantor Bupati Kudus, seperti hilangnya kendaraan bermotor beberapa pegawai di area parkir dan kasus pencurian barang inventaris kantor. Dengan tidak mampunya aparatur pada unit kerja menyelesaikan beberapa permasalahan yang timbul seperti itu, akan berpengaruh pula terhadap tingkat kepuasan kerja aparatur yang bersangkutan.

5. Beberapa hal yang menonjol dan perlu mendapat perhatian

Berdasarkan identifikasi hubungan antara teori, implementasi dan hasil penelitian dari berbagai aspek yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan otonomi daerah seperti aspek pemberdayaan aparatur, aspek struktur organisasi, dan aspek kemampuan keuangan daerah, maka dapat dijelaskan beberapa hal yang menonjol dan perlu mendapat perhatian, diantaranya adalah sebagai berikut :

a. Aspek pemberdayaan aparatur

Beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian dari aspek pemberdayaan aparatur daerah adalah meliputi :

- 1) Pemerintah daerah belum mampu menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sendiri.
- 2) Adanya kecenderungan aparatur untuk enggan menerima proses adopsi-inovatif sebagai bentuk perubahan positif dalam penyelesaian tugas.
- 3) Keterbatasan dana untuk mengikutsertakan aparatur dalam pendidikan dan pelatihan, baik managerial atau kepemimpinan, teknis maupun fungsional.

b. Aspek struktur organisasi

Beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian dari aspek struktur organisasi adalah meliputi :

- 1) Kondisi struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Kabupaten Kudus yang masih ramping telah mengakibatkan sulitnya aparatur memperoleh kesempatan dalam pengembangan karier dan jabatan.

- 2) Enggannya aparaturnya dalam mengeluarkan ide pemikiran terhadap upaya peningkatan kinerja organisasi yang telah diberikan pimpinan kepada bawahannya menjadikan fungsi pendelegasian wewenang menjadi tidak efektif.
- 3) Masih dijumpainya adanya penyelesaian tugas yang tidak berdasarkan prosedur kerja dengan maksud mempercepat penyelesaian tugas dengan mengabaikan ketentuan yang berlaku.
- 4) Adanya anggapan bahwa urusan administrasi adalah merupakan urusan yang mudah dan tanpa harus dikoordinasikan dengan pihak terkait.

c. Aspek kemampuan keuangan daerah

Beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian dari aspek kemampuan keuangan daerah adalah meliputi :

- 1) Rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) telah menyebabkan tingginya derajat ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap Dana Alokasi Umum(DAU).
- 2) Penentuan target pendapatan yang didasarkan pada proyeksi dan prediksi penerimaan tanpa memperhatikan potensi yang ada akan berakibat pada upaya maksimalisasi penerimaan daerah. Di samping masih dikuasainya sumber-sumber pendapatan daerah yang potensial oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi.

d. Aspek efektivitas pelaksanaan otonomi daerah

Beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian dari aspek efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah meliputi :

- 1) Kuatnya dominasi peran lembaga legislatif berpengaruh terhadap kinerja lembaga eksekutif terutama dalam hal penyelesaian tugas-tugas khusus yang berkaitan dengan pengaturan dan penegakan peraturan perundang-undangan, serta berakibat pada kegamaan eksekutif dalam berkreasi.
- 2) Pemanfaatan sarana dan prasarana terutama penggunaan peralatan kantor habis pakai masih terkesan boros yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap pemanfaatan dana yang disediakan untuk belanja administrasi umum pada tiap-tiap unit kerja organisasi.
- 3) Adanya perbedaan yang mencolok antara tingkat kepuasan kerja aparatur pada unit kerja pelaksana pengemban misi pelayanan publik dengan aparatur yang bekerja pada unit kerja unsur staf dan penunjang.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya di muka, maka dapat disimpulkan hal-hal berikut ini :

1. Berdasarkan hasil penelitian atas jawaban responden dapat dikatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kudus telah dapat dilaksanakan dengan baik dan efektif. Namun demikian masih dirasa adanya kendala berupa kurang seimbangannya peran antara legislatif dan eksekutif yang berdampak pada kurang optimalnya kinerja birokrasi.
2. Berdasarkan hasil penelitian atas jawaban responden dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kabupaten Kudus telah melaksanakan upaya pemberdayaan aparatur dengan baik melalui penataan personil dan pendidikan dan pelatihan. Namun demikian intensitas aparatur (pegawai) dalam mengikuti pendidikan dan pelatihan dirasa masih kurang.
3. Berdasarkan hasil penelitian atas jawaban responden dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kabupaten Kudus telah mampu menetapkan struktur organisasi perangkat daerah dengan baik dalam arti telah dapat mengakomodasi semua kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah. Namun demikian dalam kenyataannya dapat dikatakan struktur organisasi yang disusun terkesan sangat ramping.

4. Berdasarkan hasil penelitian atas jawaban responden dapat dikatakan bahwa kemampuan keuangan Kabupaten Kudus relatif mampu digunakan membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Namun demikian apabila dilihat dari komposisi pendapatan daerah kontribusi pendapatan asli daerah terhadap APBD masih kecil (hanya $\pm 10\%$).
5. Dari hasil perhitungan dengan menggunakan korelasi product moment menunjukkan bahwa besarnya koefisien korelasi antara pemberdayaan aparatur terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebesar 0,747 dengan tingkat kebenaran 99%. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa terdapat hubungan yang positif antara pemberdayaan aparatur dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah. Prosentase besarnya pengaruh pemberdayaan aparatur terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebesar 55,80% ($0,747^2 \times 100\%$). Secara jelas dapat dikatakan pula bahwa semakin baik pemberdayaan aparatur pada unit kerja akan diikuti semakin tinggi pula tingkat efektivitas pelaksanaan otonomi daerah.
6. Dengan perhitungan yang sama dapat ditunjukkan bahwa besarnya koefisien korelasi antara struktur organisasi terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebesar 0,660 dengan tingkat kebenaran 90%. Dari hasil perhitungan tersebut dapat pula dikatakan bahwa terdapat hubungan yang positif antara struktur organisasi dengan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah. Prosentase besarnya pengaruh pemberdayaan aparatur terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebesar 43,56% ($0,660^2 \times 100\%$). Jadi dapat

pula dikatakan bahwa semakin baik struktur organisasi yang digunakan akan semakin tinggi pula tingkat efektivitas pelaksanaan otonomi daerah.

7. Hasil perhitungan dengan korelasi product moment dapat diketahui bahwa besarnya koefisien korelasi antara kemampuan keuangan daerah terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebesar 0,116 dengan tingkat kebenaran 94% dan prosentase besarnya pengaruh variabel kemampuan keuangan daerah terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebesar 1,35% ($0,116^2 \times 100\%$). Jadi secara jelas dapat dikatakan bahwa kemampuan keuangan tidak mempunyai hubungan secara langsung terhadap tingkat efektivitas pelaksanaan otonomi daerah.
8. Terdapat pengaruh secara bersama-sama antara variabel bebas (pemberdayaan aparatur, struktur organisasi, dan kemampuan keuangan) dengan variabel efektivitas pelaksanaan otonomi daerah (variabel tergantung), ini dapat dilihat pada nilai t hitung yang lebih besar dari nilai t tabel ($t_h = 3,686 > t_{tab} = 1,96$). Dari hasil perhitungan korelasi parsial dapat ditunjukkan pula bahwa variabel pemberdayaan aparatur adalah merupakan variabel bebas yang mempunyai sumbangan terbesar (0,459) jika dibandingkan dengan variabel bebas lainnya seperti variabel struktur organisasi dan variabel kemampuan keuangan daerah yang masing-masing hanya memberikan sumbangan sebesar 0,204.
9. Hasil perhitungan dengan menggunakan teknik analisis Anova Kruskal Wallis dapat diketahui bahwa nilai H (koefisien anova) adalah sebesar 38,453 dengan tingkat signifikansi sebesar 99%, ini lebih besar apabila dibandingkan dengan C

tabel dengan tingkat kebenaran 95% yaitu sebesar 18,49 ($H = 38,453 > C_{tab} = 18,49$). Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan yang tegas pada masing-masing unit kerja unsur staf, unsur pelaksana dan unsur penunjang dalam peranannya terhadap tingkat efektivitas pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan tingkat perbedaan antara unsur penunjang, unsur staf, dan unsur pelaksana terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah, yang paling dominan adalah unit kerja unsur pelaksana dengan koefisien mean sebesar 35,96 dengan standar deviasi sebesar 2,549, bila dibandingkan dengan koefisien mean unsur staf (34,49, std dev = 3,367) dan unsur penunjang (35,69, std dev = 2,898).

B. SARAN

Berdasarkan pembahasan dalam diskusi di atas, maka dalam rangka upaya peningkatan pelaksanaan otonomi daerah diwaktu-waktu yang akan datang disarankan hal-hal sebagai berikut :

1. Aspek Pemberdayaan Aparatur

Mengingat betapa pentingnya peran aparatur dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat sebagai konsekuensi logis dari otonomi daerah, dan mengantisipasi berbagai dinamika kehidupan masyarakat secara lokal, regional, nasional, maupun global, maka berbagai upaya dalam rangka peningkatan kualitas sumber daya manusia aparatur perlu ditingkatkan, melalui :

- a. Pemberian kesempatan yang luas kepada semua PNS untuk meningkatkan jenjang pendidikan formal melalui program tugas belajar dan ijin belajar, baik pada perguruan tinggi negeri maupun swasta.
- b. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, kursus, dan pembinaan secara periodik sesuai dengan kompetensi jabatan.
- c. Mengalokasikan dana yang cukup untuk membiayai berbagai kegiatan yang berhubungan dengan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia aparatur.

2. Aspek Struktur Organisasi

Untuk mewujudkan struktur organisasi Pemerintah Daerah yang mampu mengakomodasikan berbagai urusan yang telah diserahkan Pemerintah Pusat, perlu dilakukan upaya-upaya sebagai berikut :

- a. Secara periodik dilakukan evaluasi terhadap kinerja perangkat daerah untuk mengetahui apakah tugas pokok dan fungsinya telah dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien melalui kegiatan analisis jabatan.
- b. Perlu ditetapkan pola hubungan kerja antara perangkat daerah agar tidak sampai terjadi duplikasi dan kerancuan dalam penyelesaian tugas-tugas.

3. Aspek Kemampuan Keuangan Daerah

Dalam rangka peningkatan sumber pendapatan dan pengelolaan keuangan daerah perlu dilakukan upaya-upaya sebagai berikut :

- a. Melaksanakan intensifikasi sumber-sumber pendapatan daerah melalui pendataan obyek pajak dan retibusi daerah secara akurat.

- b. Mengupayakan agar pemerintah pusat maupun pemerintah propinsi mau menyerahkan sebagian sumber-sumber pendapatan yang potensial kepada daerah atau melalui penetapan bagi hasil yang proporsional dan menguntungkan daerah.
- c. Melaksanakan sistem akuntansi keuangan daerah secara benar sebagai upaya mencegah adanya kebocoran dan pengelolaan yang tidak efisien.

4. Aspek Efektivitas Pelaksanaan Otonomi Daerah

Untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah yang efektif perlu dilakukan upaya-upaya sebagai berikut :

- a. Perlu evaluasi terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang mengarah pada keseimbangan peran antara legislatif dan eksekutif sebagai mitra dalam melaksanakan urusan rumah tangga daerah.
- b. Dalam rangka meningkatkan kepuasan kerja bagi aparatur perlu dilakukan rotasi, mutasi, dan promosi secara konsisten disertai dengan upaya peningkatan kesejahteraan.
- c. Perlu dilaksanakan pengawasan yang ketat terutama pengawasan melekat dan pengawasan fungsional.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrew, Mc Colin, 1996, *Hubungan Pusat-Daerah dalam Pembangunan*, Raja Grafindo, Jakarta.
- Arikunto, Suharsimi, 1996, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Bintoro, Tjokroamidjojo, 1986, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.
- Clutterbuck, david, 1995, *The Power of Empowerment –Release The Hidden Talens of Your Employees*. Kogan Page Limited. London.
- Cook, Sarah dan Steve macaulay, 1996, *Perfect Empowerment – Pemberdayaan Yang Tepat – Kiat melakukan Secara Benar Sejak Awal*. Terjemahan. Penerbit PT Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Davis Keith, Newstrom, J, W, 1993, *Perilaku dalam Organisasi*, Alih Bahasa : Agus Dharma, Airlangga, Jakarta.
- Dervye, Chaterine, 1994, *Good Service is Good Business : Seventh Simple Strategies for Success*, Prentice Hall, Australian.
- Etzioni, Amitai, 1982, *Organisasi-organisasi Modern*, Penerjemah : Suryatin, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Gibson, James, L. Ivancevich, John, M, and Djonnelly, James, 1995, *Organisasi dan Manajemen : Perilaku, Struktur, Proses*, Erlangga, Jakarta.
- Gomes, Faustino Cordosa, 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Andi, Yogyakarta.
- Handaningrat, Soewarno, 1989, *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*, CV. Haji Masagung, Jakarta.
- Handoko, T, Hani, 1991, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, BPFE, Yogyakarta.

- Hasibuan, Malayu, 1996, *Manajemen Dasar Pengertian dan Masalah*, Haji Masagung, Jakarta.
- , 1996, *Organisasi dan Motivasi : Dasar Peningkatan Produktivitas*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Hidayat, Syarif, 2000, "Dilema Otonomi Daerah : perluasan Wewenang Daerah vs Wewenang Elite Daerah", *Analisis CSIS*, Jakarta.
- Indrawijaya, Adam, I, 1993, *Perilaku Organisasi*, Sinar Baru, Bandung.
- Insukindro, Mardiasmo, Widayat W, Wihana, K, J, Halim A, Suprihanto, J, Purnomo, B, 1994, Peranan dan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Usaha Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, *KKD*, CE.UGM, Yogyakarta.
- Kaho, Riwu, J, 1997, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Cetakan IV, Rajawali Press, Jakarta.
- , J, 1997, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Cetakan IV, Rajawali Press, Jakarta.
- Kartasasinita, Ginanjar, 1996, "Pembangunan untuk Rakyat : Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan, *Analisis CIDES*, Jakarta.
- Kast, Fremont. E, dan Rosenzweig, James, E, 1990, *Organisasi dan Manajemen*, Edisi Keempat, Terjemahan : A Hasymi Ali, Bumi Aksara, Jakarta.
- Lubis, Hari, dan Huseini, Martani, 1987, *Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)*, PAUIS-UI, Jakarta.
- Moleong, Lexy, J, 1998, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Muchsan, 2000, "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 : Perspektif Yuridis", *Wacana JIST*, Edisi 5, 9.
- Osborne, Davis, and Ted Geabler, 1995, *Reinventing Government : How The Entrepreneurial Spirit Transforming The Public Sector*, Addison Wesley Publishing, New York.
- Pamudji, S, 1982, *Pembinaan perkotaan di Indonesia, Tinjauan dari Aspek Administrasi Pemerintahan*, Ichtiar Baru, Jakarta.

- Prijono, Oni, Pranarka, 1996, *Pemberdayaan : Konsep Kebijakan dan Implementasi*, Analisis CSIS, Jakarta.
- Rasyid, M, Ryaas, dan Syahril Tanjung, 1997, Aspek Pendidikan dalam Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia, *Widya Praja*, NO.26, IIP Press, Jakarta.
- , 1998, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, Jakarta.
- Ravianto, J, 1986, *Produktivitas dan Mutu Kehidupan*, SIUP, Jakarta.
- Robbins, Stephen, S., 1994, *Teori Organisasi : Struktur, Desain dan Aplikasi*, Edisi 3, PT. Arcan, Jakarta.
- Rudini, 1995, "Pemberdayaan Aparatur Pemerintahan Daerah dalam Rangka Pemantapan Otonomi Daerah", *Makalah* disampaikan pada Seminar UNPAS, Bandung.
- Siagian, Sondang, 1983, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sidney, Siegel, 1990, *Statistik Nonparametrik untuk Ilmu-ilmu Sosial*, Gramedia, Jakarta.
- Silalahi, T.B, 1995, Otonomi Daerah dalam Era Perdagangan Bebas, *Orasi Ilmiah*, Wisuda STHM I Non Reguler 1993/1994, Jakarta.
- Smith, 1996, Spatial Ambiquities : Decentralization Within The State, *Public Administration and Development*, Vo.6, 445-446.
- Steers, Richard, M, 1985, *Efektifitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta.
- , 1985, *Efektifitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta.
- Stoner, James, Freman, R, Edward Gilbert, Daniel, R, 1995, *Management*, Prentice Hall International, Inc, London.
- Sugiyono, 1994, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung.
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Gramedia, Jakarta.
- Syihabuddin, Ahmad, dan Harahap, Arselan, 1987, *Pembangunan Administrasi di Indonesia*, LP3ES, Jakarta.

Tjiptono, Fandy, dan Diana, Anastasia, 1996, *TOT Management*, Andi offset, Jakarta.

Wim Van zanten, 1980, *Statistik untuk Ilmu-ilmu Sosial*, FISIP Universitas Indonesia, Jakarta.

Yulk, Gary, 1988, *Leadership in Organization*, Prentice Hall International, Inc, Englewood Cliff, New Jersey.

Zainun, Buchari, 1986, *Manajemen dan Motivasi*, Balai Aksara, Jakarta.